Das Zwangsgeld des preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes als Ordnungsstrafe.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

an der

Hohen Juristischen Fakultät

der

Albert-Ludwigs-Universität

Freiburg im Breisgau

vorgelegt von

Paul Schreiber

Potsdam.

1935

Gatzer & Hahn, Graphische Werkstätten, Schramberg (Schwarzwald)

Referent: Professor Dr. Frhr. Marschall von Bieberstein

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Durch die Genehmigung einer Dissertation nimmt die Fakultät nicht Stellung zu den darin verfochteten Ansichten.

Meinen lieben Großeltern!

Uebersicht.

Einleitung: Problemstellung. Praktische Bedeutung der Frage. 1

Das Zwangsgeld in Polizeiverordnungen als Ordnungsstrafe. 2

I. Der Text des Polizeiverwaltungsgesetzes. 2

II. Die Strafen des geltenden Rechtes. 2
a) die Kriminalstrafe.
b) die Ordnungsstrafe. 4
c) die Zwangsstrafe. 5

III. Das Zwangsgeld. 7

A) Darstellung der Theorien über die Rechtsnatur des ZG. 7
1. Das ZG als Zwangsstrafe. 7
2. Das ZG als Kriminalstrafe. 11
3. Das ZG als Ordnungsstrafe. 14

B) Eigene Stellungnahme.

1. Die Rechtsnatur der Polizeiverordnung. 17
a) der Text des Gesetzes. 17
b) die PVO als Verordnung. 17
c) die PVO als Rechtssatz. 22
d) die PVO als Verwaltungsstrafrechtssatz. 24

2. Kritische Betrachtung der drei Theorien über das ZG. 32
a) das ZG ist nicht Zwangsmittel. 32
b) das ZG ist nicht Kriminalstrafe. 34
c) **das ZG ist vielmehr Ordnungsstrafe.** 34

IV. Schrifttum.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41545312_0109

„Der Gedanke des Zwangsgeldes (ZG) macht dem Urheber des Entwurfs alle Ehre, er leidet nur an dem einen Fehler, daß er eine glatte Umgehung des Reichsrechtes darstellt.“ [1]). Dieser Satz Walter Jellineks zeigt am deutlichsten auf, was für eine wichtige Bedeutung dem Problem zukommt, zu dessen Klarstellung unsere Arbeit ein Beitrag sein soll. Denn dieser Satz, etwas weiter gedacht, will doch nichts anderes besagen als: Die Regelung des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 1. Juni 1931 (GS. S. 77) (PVG), das für die Nichtbefolgung von Polizeiverordnungen (PVOen) die Androhung und Festsetzung von ZG vorsieht, ist ungültig, da im Widerspruch mit dem Recht des Reiches. Losgelöst von allen theoretischen Erwägungen steht also am Ende die ungeheuer wichtige, rein praktische Frage: Ist die wichtigste Neuerung, die das PVG gebracht hat [2]), ist der entscheidende Schritt der Abwendung von veralteten Begriffen dem Gesetzgeber gelungen, oder ist das, worauf er sein Gesetz aufbaute, abwegig und falsch. Denn um nichts anderes handelt es sich doch letzten Endes bei unserer Untersuchung über die Rechtsnatur des ZG, als um die Beantwortung dieser Frage.

Seit der Veröffentlichung des Entwurfs zum PVG ist der Streit um das ZG nicht zur Ruhe gekommen. Drei oberste Gerichtshöfe haben dazu Stellung genommen [3]). Unzählige Artikel haben sich damit beschäftigt [4]). Und das Problem, das schon seit über hundert Jahren „die Juristen in Verzweiflung setzt“ [5]), ist einer erneuten Behandlung unterzogen worden. Denn wenn man einmal von dem äußeren Anlaß des ZG abstrahiert und auf den Kern der Dinge zurückgeht, so wird deutlich, daß es sich um einen neuen Versuch, das kriminelle Unrecht vom Verwaltungsunrecht zu scheiden, handelt [6]). Daher wird auch in unserer Arbeit die Frage des Verwaltungsstrafrechts einen besonderen Raum einnehmen. Denn von der Stellungnahme zu diesen Dingen hängt letztlich die Beantwortung und Entscheidung der gestellten Frage wesentlich ab.

---

[1]) RVBl. 52, 41.
[2]) Goldschmidt in ZStrW. 52, 479 und Schäfer in PVG 117.
[3]) JFG.Erg. 11, 236; Bumke; OVG 90, 275.
[4]) vgl. Schrifttum A) auf S. 37.
[5]) Köstlin, Neue Revision 28, zitiert an dieser Stelle Hepp I, 23. Dort ist das Wort jedoch nicht zu finden. Hepp spricht viel mehr nur davon, daß man „nicht im Stande sei, ein Prinzip aufzufinden, durch welches eine Trennung und scharfe Grenze zwischen der ausschließend in das StGB und ausschließend in das Polizeistrafgesetzbuch gehörigen Verbrechen bestimmt wird“.
[6]) Schäfer in PVG 117 und Kerstiens in VA 36.

I.

Ausgegangen werden soll vom Wortlaut des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 1. Juni 1931, da ja jede Behandlung des Problems nur auf ihn zurückgehen kann.

§ 33 Abs. I Satz 1:

„In Polizeiverordnungen können für den Fall einer Nichtbefolgung das in dem § 55 Abs. I und III vorgesehene Zwangsgeld und die im § 56 vorgesehenen Ersatzzwangsmittel angedroht werden."

§ 55 Abs. I Satz 1:

„Die Polizeibehörden sind befugt, die Befolgung ... durch ... Festsetzung von Zwangsgeld oder durch unmittelbaren Zwang durchzusetzen."

Der Gesetzgeber steht, wie die Aeußerungen der an der Entstehung des Entwurfs maßgebend beteiligten Mitarbeiter und Referenten bezeugen, auf dem Standpunkt, daß dieses ZG nur eine „durch das PVG neu eingeführte Bezeichnung für die bisherige Exekutivstrafe des § 132 LVG" ist[7]). Das kommt auch deutlich in der amtlichen Begründung zum Ausdruck, wo zu § 55 PVG gesagt wird: Die Bestimmungen über das ZG lehnen sich im wesentlichen an die Vorschriften über die Zwangsbefugnisse der Behörden im Titel V des LVG an. „An Stelle des Ausdrucks „Geldstrafe" ist der Ausdruck „Zwangsstrafe" gesetzt, um dem im Publikum weitverbreiteten ... Irrtum entgegenzuwirken, daß das polizeiliche Zwangsmittel der Exekutivstrafe und die eigentliche Kriminalstrafe dasselbe seien."[8]).

II.

Angesichts der verschiedenen Arten von Strafen, die hier erwähnt sind, erscheint es angebracht, über diese Begriffe zunächst Klarheit zu schaffen.

Dem geltenden Reichsrecht sind verschiedene Gruppen von Strafen bekannt[9]). Verschieden nicht nach Maß und Art, sondern dem inneren Sinn, dem Inhalt nach. Besonders wichtig ist hierfür die VO über Vermögensstrafen und Bußen vom 6. Februar 1924 (RGBl. I, 44). Dort wird in Art. 2 Abs. II zwischen Geldstrafen, die bei Verbrechen, Vergehen und Uebertretungen angedroht sind, und solchen, die aus anderem Anlaß angedroht sind, „insbesondere Zwangsstrafen und Ordnungsstrafen",

[7]) Drews, PolR. 85; KKK 216; Kerstiens in RVBl. 52, 148.
[8]) LTBer. III. Wahlp. 1. Tgg. Drucks. 5933. S. 23.
[9]) vgl. statt aller Löwe-Rosenberg StPO 54 ff.

unterschieden. Aus dieser Unterscheidung geht hervor, daß auch dem geltenden Reichsrecht neben der eigentlichen Strafe die Zwangsstrafe und die Ordnungsstrafe als formale Begriffe bekannt sind [10]).

Und so finden sich denn auch im Entwurf des EG zum ADStGB diese verschiedenen Strafen wieder. Dort wird in der Begründung zu den Artikeln 13 und 58/59 zwischen kriminellen Strafen, nichtkriminellen Strafen, die aber doch Strafcharakter haben, und Zwangsstrafen unterschieden, die mit den kriminellen und nichtkriminellen Strafen nicht viel mehr als den Namen gemeinsam haben [11]). Gemeinsam ist allen drei Begriffen nur, daß man sie unter den Oberbegriff „Rechtsnachteile" zusammenfassen kann [12]). Sie sind insgesamt „von der Behörde verhängte Uebel". Auch ihre Erscheinungsweise ist äußerlich oft gleich. All das darf jedoch für eine Untersuchung der Natur des Uebels nicht entscheidend sein. Worauf es allein ankommt, ist das Wesen des einzelnen Rechtsnachteils, sein Sinn und Zweck.

a) Im letzten ist Sinn aller Kriminalstrafe die Vergeltung [13]). Sie ist ein Uebel, das als gesetzliche Folge einer schuldhaften rechtswidrigen Handlung von dem zuständigen Staatsorgan verhängt wird [14]). In dieser ihrer Eigenschaft als Verhängung eines Uebels wegen einer Uebeltat fällt die Strafe unter den höheren Begriff der Vergeltung [15]). Denn der Staat verhängt die Strafe, im Gegensatz zu den im öffentlichen Interesse auferlegten Opfern, um den Täter ein Uebel zuzufügen.

Zeitweise erschien es zwar, als sei es liberaleren Anschauungen und wissenschaftlichem Theorienstreite gelungen, diesen „barbarischen" Gedanken zu verdrängen und an seine Stelle die modernen und fortschrittlichen Ideen der verschiedensten Strafrechtstheorien zu setzen. Doch zeigt ein Blick auf die Praxis und besonders auf die Rechtsprechung unserer obersten Gerichte, wie sie das Rechtsleben bestimmte, daß dort nie der Vergeltungsgedanke ganz in den Hintergrund trat. Deutlich wird ausgesprochen, daß maßgebend in erster Linie das Sühnebedürfnis, der Vergeltungszweck der Strafe ist [16]). Und so bringen die Gedanken, die sich über diesen Punkt in der Denkschrift des preußischen Justizministers

[10]) Goldschmidt a. a. O. 524.
[11]) RTBer. IV. Wahlper. Anl. 2070 S. 13 und 30.
[12]) Hofacker in VA. 14, 454.
[13]) vgl. dazu auch Krakenberger 23.
[14]) Löwe-Rosenberg, Anm. 2a zu EGSTPO § 3.
[15]) v. Hippel 493.
[16]) z. B. RGSt. 58, 109; 61, 417.

über „Nationalsozialistisches Strafrecht“ [17]) finden, nichts eigentlich Neues, sondern nur eine starke Betonung des uralten, nie ganz vergessenen Sühnegedankens [18]). Ihren legislativen Ausdruck haben diese Ideen besonders markant im preußischen „Strafvollstrekkungs- und Gnadenrecht vom 1. August 1933“ (GS. S. 293) gefunden. Dort stellt § 6 als Aufgabe des Strafvollzugs hin: Durch den Vollzug der Strafe soll dem Strafgefangenen nachhaltig zum rechten Bewußtsein gebracht werden, daß er seinen Frevel gegen die Rechtsordnung des Staates durch die als empfindliches Uebel auszugestaltende Freiheitsentziehung zu sühnen hat. Hier wird auch zugleich klar der Angriffsgegenstand des Verbrechens herausgestellt: Die Rechtsordnung [19]).

b) Von den Kriminalstrafen sind scharf zu trennen die sog. Ordnungsstrafen. Zwar tragen auch sie Strafcharakter.[20]). Auch durch sie soll etwas gesühnt werden. Aber nicht ein Bruch der Rechtsordnung, sondern der Ungehorsam gegen die Anordnungen einer Behörde [21]), gegen einen Amtsbefehl [22]) gegen gesetzliche, satzungs- oder befehlsmäßige Anordnungen [23]). Diese Anschauung hat sich jetzt allgemein durchgesetzt. Früher jedoch faßte man den Begriff der Ordnungsstrafe weiter und ordnete ihr auch noch die Zwangsstrafe ein [24]). Aber auch diese ältere Anschauung arbeitet bereits mit dem Moment des Ungehorsams, indem sie sagt: Der Ungehorsam in seinen einzelnen, bereits vorliegenden Aeußerungen soll getroffen werden; es soll Gehorsam erzwungen werden. Man hat aber, wie erwähnt, diese Ansicht aufgegeben und das Gebiet der Ordnungsstrafe stark eingeengt. Sie wird aufgefaßt als Sühne für Ungehorsam. Deutlich sichtbar wird, was Kriminal- und Ordnungsstrafe gemeinsam miteinander haben, und was sie ihrem Wesen nach trennt. Beide knüpfen an ein in der Vergangenheit liegendes, abgeschlossenes Verhalten an, um eben dieses Verhalten zu sühnen. Aber während die Kriminalstrafe den Bruch der Rechtsordnung sühnt und für diesen Bruch eine Vergeltung fordert, ist der Punkt, an dem die Ordnungsstrafe ansetzt, der Ungehorsam gegen eine Anordnung, der gesühnt werden soll. Der Bruch der Rechtsordnung liegt auf einer ganz anderen Ebene als der Bruch — denn nichts anderes stellt ja die Nichtbefolgung

[17]) Berlin 1933.
[18]) ebd. S. 140.
[19]) vgl. statt aller hierzu Liszt-Schmidt 6, 176 u. a.
[20]) Begr. zum EG eines ADSTGB a. a. O.
[21]) Goldschmidt a. a. O. 509.
[22]) Krakenberger 61.
[23]) Friedrichs in Hwb. d. RWiss. 282.
[24]) so z. B. v. Liszt in Rechtslexikon 966.
vgl. auch noch zu Anm. 20—23: Begr. a. a. O. 133.

dar — einer Anordnung. Beim Bruch der Rechtsordnung spielt ein ethisches Moment hinein. Die Anordnung des Staates hat nicht die innere ethische Ueberzeugung, die ja Urgrund und Ursprung der Rechtsordnung ist, erzeugt, sondern der Wille des Staates[25]). Daß bei beiden Strafen auch noch andere Zwecke mit hineinspielen, seien es Vorbeugungs-, Sicherungs-, Abschreckungsabsichten, kann an der Wesensbestimmung nichts ändern[26]). Denn der Grundgehalt der Strafen bleibt unverändert, wenn auch noch so viele Nebenzwecke damit verbunden sind.

c) Etwas grundlegend Anderes stellt nun der dritte Rechtsnachteil, die Zwangsstrafe oder, wie man richtiger sagen sollte, das Zwangsmittel[27]), dar. Denn letzten Endes handelt es sich hier garnicht mehr um eine Strafe, sondern um ein Einwirken auf das zukünftige Verhalten des Beteiligten[28]). Also nicht, wie bei der Kriminal- oder der Ordnungsstrafe um eine Sühne für etwas, das in der Vergangenheit liegt, sondern um ein Mittel, um ein bestimmtes Verhalten in Zukunft durchzusetzen. Es soll ein Befehl, eine Anordnung der Behörde durchgesetzt werden und ein dieser Durchführung etwa entgegenstehender Wille gebeugt werden[29]). Daraus ergibt sich zweierlei: Einmal muß eine solche Zwangsmaßnahme zunächst angedroht werden. Das folgt aus ihrer unmittelbaren Beziehung zum gewollten Erfolg. Denn sie verfolgt ja nur den einen Zweck, die Durchführung einer Anordnung zu sichern[30]). Und zweitens folgt daraus, daß das Zwangsmittel in dem Augenblick seinen Sinn verliert, in dem die Durchführung des behördlichen Gebotes entweder erfüllt ist oder nicht mehr erfüllbar wird. Denn ist das der Fall, so muß die Festsetzung unterbleiben[31]). Würde nämlich in einem solchen Fall das Zwangsmittel doch festgesetzt werden, so würde das die Bestrafung einer in der Vergangenheit liegenden Zuwiderhandlung vorstellen nach den Grundsätzen des reinen Strafrechts, um auf diese Weise mittelbar den Bestraften für die Zukunft zur pünktlichen Erfüllung der ihm auferlegten Pflichten anzuhalten. Das wäre aber unmittelbar Vergeltung und nicht mehr Zwangsmittel[32]). Der Verwaltung liegt aber nur an der Vollziehung ihrer Maßnahmen. Sie will nicht

---

[25]) vgl. Goldschmidt in Koch Festschrift 424.
[26]) vgl. z. B. RGZ. 77, 222.
[27]) EG eines ADSTGB, Begr. zu Art. 13, a. a. O. 13.
[28]) vgl. Jahrb.Sächs.OVG 27, 166.
[29]) RVers.Amt in JW 1916, 507; zum Ganzen auch Umhauer 72.
[30]) hierzu Hofacker in VA 14, 454.
[31]) so schon OVG 2, 385 und 414.
[32]) Sächs.OVG in PrVbl. 48, 397.

den Ungehorsam als solchen vergelten, sie „kennt die Rache nicht“ [33]).

Für die Geschichte des Verwaltungszwanges ist besonders auf den Aufsatz von Anschütz über den „Verwaltungszwang in Preußen“ zu verweisen [34]). Sehr klar geht aus seinen Untersuchungen hervor, daß schon zu Beginn des 18. Jahrhunderts eine scharfe Trennung zwischen Kriminal- und Zwangsstrafe gemacht wurde.

Das Recht des Verwaltungszwanges beruht auf der Befugnis, obrigkeitliche Anordnungen zu erlassen. Denn eine Befugnis zum Erlaß solcher Befehle wäre sinnlos, wenn nicht die Möglichkeit bestände, diese Befehle — nötigenfalls unter Androhung von Zwang — in Vollzug zu setzen [35]). Für den Staat des Mittelalters, in dem alle obrigkeitlichen Funktionen, die Rechtssetzung und Rechtsprechung einbeschlossen, in der iurisdicto der territorialen Hoheit vereint sind, besteht die Scheidung zwischen Strafe und Zwangsmittel nicht, und braucht sie auch noch nicht zu bestehen. Erst mit der Trennung der Justiz und ihrem damit verbundenen Selbständigwerden vollzieht sich, als Spiegelbild dieses Vorganges, die Entwickelung eines besonderen Verwaltungszwanges [36]). Als Endpunkt dieser Bewegung ist, in Preußen wenigstens, die VO vom 26. Dezember 1808 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden anzusehen [37]). Dort wird bestimmt, daß das Exekutivstrafrecht bei der Verwaltung bleibt, während man die Uebertretung allgemeiner Normen den Gerichten zur Entscheidung überweist. (§§ 45 und 48). Wie ausgeprägt aber das Gefühl für die Andersartigkeit von Strafe und Zwangsmaßnahme schon weit früher war, zeigt sehr deutlich eine Instruktion Friedrich Wilhelm I. für die Kurmärkische Kriegs- und Domänenkammer vom 26. Januar 1723. In deren Art. 22 § 3 ist ein Verbot ausgesprochen „bei nachdrücklicher Strafe und Exekution“ [38]). Diese Nebeneinanderstellung zeigt, daß beide als ganz verschieden aufgefaßt wurden. Eine Uebersicht über die Zwangsmittel, nicht im Sinne einer Neuschaffung, sondern lediglich einer Kodifikation, findet sich im § 48 der VO von 1808. Als dessen unmittelbare Nachfolge erscheinen die §§ 132 ff. LVG., an die dann wieder die Begründung zum PVG. anknüpft [39]).

[33]) Hofacker a. a. O.
[34]) in VA 1, 389.
[35]) ebenda 389.
[36]) Gneist in Rechtslexikon 1109.
[37]) Neu publiziert im Auszug als Beilage der Instruktion für die Regierungen vom 23. X. 1817 (GS S. 282); vollständig in NCC. XII. 679.
[38]) Abgedruckt bei Rödenbeck 65.
[39]) vgl. oben Anm. 7 und 8 auf Seite 2.

III.

A) Nachdem so versucht wurde, das Wesen der drei Straftypen kurz herauszustellen, sind nunmehr die drei Theorien, die sich über die Rechtsnatur des Zwangsgeldes gebildet haben, darzustellen. Denn analog diesen drei Strafgruppen haben sich auch die Anschauungen über die Rechtsnatur des ZG entwickelt. Von jeder Gruppe wird behauptet, nur sie verkörpere die Rechtsnatur des ZG. Wenn wir die Strafen in der Reihenfolge Kriminal-, Ordnungs-, Zwangsstrafe dargestellt haben, so hatte das seinen Grund darin, daß die Ordnungsstrafe gewissermaßen als Mittelglied zwischen den beiden anderen steht. Denn wie die Kriminalstrafe im Strafrecht beheimatet ist, so die Zwangsstrafe im Verwaltungsrecht[40]). Der Standort der Ordnungsstrafe wird erst später klarzustellen sein. So viel kann jedoch schon jetzt gesagt werden: In ihrer Eigenschaft als Sühnemittel spielt sie ins Strafrecht herein, aber in Beziehung auf die Anordnung, gegen die verstoßen wird, ins Verwaltungsrecht. Im Folgenden ist nun eine Umstellung vorgenommen worden. An erster Stelle soll die Auffassung, das ZG sei eine Zwangsstrafe, behandelt werden. Denn dies ist die, sozusagen, amtliche Auffassung. Daran schließt sich als schärfste Gegenansicht die Meinung derer, die in dem ZG eine Kriminalstrafe sehen. Und die Ordnungsstrafe ist deshalb als letzte behandelt, weil sie nach unserer Ansicht als einzige in Betracht kommt, und daher längerer Ausführungen bedarf.

1. Der preußische Gesetzgeber steht, wie bereits zu Beginn kurz angedeutet, auf dem Standpunkt, das ZG sei reines Zwangsmittel. Das geht einmal hervor aus dem Wortlaut des Gesetzes selbst, z. B. aus der Ueberschrift zum IX. Abschnitt des PVG: „Die Zwangsmittel der Polizeibehörden". Dann weist aber auch die amtliche Begründung ausdrücklich darauf hin. So heißt es zu § 55: „An Stelle des Ausdrucks Geldstrafe ist der Ausdruck Zwangsgeld gesetzt"[41]). Und zum VII. Abschnitt der Begründung[42]): „Es können nur polizeiliche Zwangsmittel angedroht werden. Um daher von vornherein keine Verwechslung aufkommen zu lassen, hat man diese neuen Begriffe (ZG und ZH) eingeführt. Auch in der Beratung im Landtagsplenum wird von Gegnern wie von Befürwortern der neuen Regelung immer wieder darauf hingewiesen, daß das ZG ein ganz neuer Begriff sein solle, durch

[40]) Begr. zum EG eines ADSTGB a. a. O.

[41]) vgl. oben Anm. 8 auf Seite 2.

[42]) Abgedruckt bei KKK, Textausgabe 63.

den das „Stigma der Vorstrafe" vermieden werden soll[43]). Und die Vertreter der Opposition geben zu, es sei der Wille des Gesetzgebers, daß das ZG. reines Zwangsmittel sein und keinerlei Strafcharakter haben soll[44]). Wo immer in Ausschuß- oder Plenarberatungen das ZG zur Verhandlung steht, wird anerkannt, daß damit etwas Neues, vom bisherigen Zustande grundsätzlich Abweichendes geschaffen werden sollte. Das geht weiterhin mit aller Deutlichkeit aus den Aufsätzen hervor, die die Hauptmitarbeiter und Redaktoren zu dem Gesetz und zu seinem Entwurf veröffentlicht haben[45]). Und schließlich geht auch die ministerielle Praxis von diesem Gedanken aus. Es kann somit nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte des PVG kein Zweifel bestehen, daß das ZG und die ZH absichtlich nicht als Strafe, insbesondere nicht als Delikts-Uebertretungsstrafe, sondern nur als polizeiliche Zwangs- und Beugemittel ohne jeden Strafcharakter normiert werden sollten[46]).

Der Gesetzgeber kommt zu dieser Ansicht aus seiner Auffassung der PVO heraus. Wohl erkennt die Begründung an, daß die PVO ein Rechtssatz sei. Aber entscheidend sei nicht dieser Rechtssatzcharakter, sondern, daß der Rechtssatz ein polizeilicher sein muß, eine allgemeine abstrakte A n o r d n u n g der B e h ö r d e[47]). Früher war regelmäßig in PVOen als Rechtsfolge eine Kriminalstrafe angedroht. Dadurch wurde die PVO Strafrechtssatz[48]). Diese Androhung einer Kriminalstrafe wird nun von einer neueren Ansicht nicht als für die PVO wesentlich angesehen[49]). Besonders Drews vertritt diese Ansicht schon seit langem. Bereits in einem Vorentwurf für ein preußisches Polizeigesetz, den er 1921 als Staatskommissar aufstellte, findet sich in der Begründung der Satz: „In praktischer Hinsicht bezwecken Polizeiverfügung (PVf) und PVO das gleiche. Nämlich den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die PVO anders als die PVf. Nämlich durch Anordnung an einen unbestimmten Personenkreis bei abstrakter Gefahr. Daß der Gesetzgeber, um die Befolgung seiner Anordnungen zu sichern, für die PVO nicht nur die polizeilichen Zwangsmittel zugelassen, sondern eine Kriminalstrafe vorgesehen hat, ist eine positive Maßnahme, die keineswegs notwendig aus der Natur der Sache folgt. Daß ein Nichtbefolgen der materiell gleichen polizeilichen Anord-

[43]) So der Abg. Hauff, LTBer. Sp. 20336.
[44]) Abg. Hallensleben ebenda 20416.
[45]) vgl. Schrifttum unter A., bes. Kerstiens, Klausener, Drews u. a.
[46]) KG in JFG.Erg. 11, 242.
[47]) Schlegelberger 476.
[48]) vgl. Friedrichs, PVG. S. 157, Abs. V.
[49]) so schon Peters in der 23. Aufl. 385 und 25. Aufl. 424.

nung, die in dem einen Fall in der Form einer polizeilichen Vf, im andern Fall in der Form einer PVO erlassen ist, in dem Rechtsempfinden des Volkes im letzteren Fall ein zu sühnendes Unrecht, im ersten nur eine zwangsweise zu verhindernde Ordnungsstörung darstellt, und daß es deshalb in jenem Fall kriminell zu ahnden, in diesem Fall nur exekutiv zu korrigieren sei, wird man kaum behaupten können. Die Polizei darf ihre Zwecke nur mit rein polizeilichen Mitteln verwirklichen. Daher sind für PVOen an Stelle der bisherigen Kriminalstrafe die gleichen Zwangsmittel, wie für polizeiliche Verfügungen einzuführen [50]). In seinen späteren Werken nimmt Drews dann diesen Gedanken wieder auf. Die Androhung einer Kriminalstrafe sei keine Bedingung für die Gültigkeit der PVO. selbst. Ist keine Kriminalstrafe angedroht, so liegt eben eine lex imperfecta vor [51]). Die Androhung von Kriminalstrafe ist lediglich etwas fakultatives. Auf einer bloß fakultativen Eigenschaft kann aber das Wesen einer Sache nicht beruhen [52]).

Auch Kerstiens [53]) und Klausener [54]), den Sachbearbeitern im preußischen Innenministerium, die Drews folgen, erscheint es unwesentlich, daß die Nichtbefolgung einer PVO mit Kriminalstrafe bedroht sei. Sie gehen, wie schon der Drews'sche Vorentwurf, davon aus, daß allein wesentlich für die PVO die Anordnung durch eine Behörde ist. Und zwar durch die Polizeibehörde; auf dem Gebiet der Verwaltung. Oder, wie sie es im Anschluß an die amtliche Begründung ausdrücken: Das VO-Recht ist kein Ausfluß der Justizhoheit, sondern der Polizeihoheit des Staates. Allerdings wird das weder von ihnen noch von der amtlichen Begründung näher ausgeführt. Sie begnügen sich vielmehr damit, einfach zu sagen, das sei die Meinung vieler [55]). Sie wollen damit aber wohl zum Ausdruck bringen, daß die PVO wesentlich eine allgemeine Anordnung der Verwaltungsbehörde ist [56]). Zwischen den einzelnen Anordnungen der Polizei ist nun aber kein genereller Unterschied zu machen. Vf und VO haben den gleichen Ursprung [57]). Es ist das eine Ansicht an der das OVG von seinen ersten Entscheidungen an festgehalten hat [58]). Die rechtliche Basis der PVO

[50]) Zitiert nach Schäfer in RVBl. 1931, 989, da der Entwurf nicht zugänglich war.
[51]) So schon PolR. I. Aufl. 87.
[52]) PolR. IV. Aufl. 96.
[53]) in VA 36, 206.
[54]) in POLIZEI 1930, 404.
[55]) so auch Schlegelberger und Peters a. a. O.
[56]) vgl. dazu unten S. 34.
[57]) Bovensiepen in DRZ 31, 243.
[58]) so schon OVG 2, 432 und 11, 369.

und PVf ist eine wesentlich gleichartige. Sie unterscheiden sich nur äußerlich darin, daß die PVf von vornherein auf den Einzelfall beschränkt ist. Keinesfalls aber unterscheiden sie sich nach ihrem Ursprung. Diese Auffassung ist, besonders von Rosin [59]), auf das schärfste bekämpft worden. Doch hat sich heute, wie das PVG zeigt, im wesentlichen die Ansicht des OVG durchgesetzt.

Entspringen aber beide Arten von Maßnahmen einem Gemeinsamen, nämlich der Polizeihoheit, so ist es auch nur folgerichtig, wenn für beide die gleiche Rechtsfolge bestimmt ist. So verweist denn auch die Begründung auf die §§ 132 ff. LVG [60]).

Daß das — wenigstens zunächst — auch in der Praxis so gehandhabt wurde, zeigt der Erlaß des MdI vom 15. Januar 1932 (MBliV 45, vgl. auch daselbst 953 und 990): ZG soll ausschließlich im Sinne eines Beugemittels gebraucht werden. Die Festsetzung des ZG hat sowohl bei der VO wie bei der Vf den Zweck, die Personen, die die in einer VO oder Vf enthaltenen Gebote oder Verbote nicht befolgt haben, dazu anzuhalten, diesen in Zukunft nachzukommen. Kommt eine nochmalige Zuwiderhandlung nicht in Betracht, so ist von der Festsetzung eines ZG abzusehen, da dann eine abzuwehrende Gefahr im Sinne des § 14 PVG nicht mehr gegeben ist.

Diesen Gedanken der Berufung auf § 14 PVG nimmt der Staatsgerichtshof (StGH) in seiner Entscheidung vom 21. Juni 1932 auf und führt ihn weiter aus [61]).

Das PVG habe durch die Umschreibung des Aufgabenkreises der Polizei im § 14 PVG den Polizeibehörden untersagt, den Sühnegedanken zu berücksichtigen. Denn durch den § 14 PVG werden der polizeilichen Betätigung auch in Bezug auf die VOen und die Festsetzung von ZG Schranken gezogen. Und zwar in doppelter Hinsicht: Die Behörde darf PVOen nur zur Abwehr von Gefahren erlassen; und sie darf das in ihnen angedrohte ZG nur dann festsetzen, wenn und soweit das zur Abwehr von Gefahren notwendig ist. Vergeltungsgedanken dürfen daher für die Polizei nicht maßgebend sein. Die Tätigkeit der Polizeibehörden bei der Festsetzung von ZG nach § 33 PVG wird freilich auch durch ein in der Vergangenheit liegendes Ereignis, nämlich die Nichtbefolgung der PVO, ausgelöst. Das ist aber für die Polizei nur äußerer Anlaß zum Einschreiten. Nur eine Vorbedingung für die Entfaltung der ihr durch § 14 vorgeschriebenen Tätigkeit der Gefahrenabwendung. Wo keine Gefahr zukünftiger Nichtbefolgung

[59]) PVO-Recht 55, 63.
[60]) vgl. oben Anm. 7 und 8.
[61]) Bumke 15 ff.

der PVO mehr besteht, ist nach dem Willen des Gesetzgebers, wie er im § 14 niedergelegt ist, die Festsetzung von ZG unzulässig. Anders als bei der Kriminalstrafe ist die im § 33 erfolgte Anknüpfung des polizeilichen Zwanges an eine vorausgegangene Nichtbefolgung der PVO nicht die begrifflich notwendige, sondern nur eine aus praktischen Erwägungen zweckmäßig erscheinende Lösung. Sie beruht auf dem Gedanken, daß nach der Lebenserfahrung eine zukünftige Verletzung bestimmter, zwecks Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu beachtenden Regeln, vorbehaltlich der Nachprüfung im Einzelfall, gerade von Seiten dessen zu befürchten ist, der sich bisher nicht an diese Anordnungen gehalten hat.

Es kann also zusammenfassend gesagt werden, daß nach dem Willen des Gesetzgebers das ZG und die ZH als Zwangsmittel ohne jeden Strafcharakter angesehen werden sollen.

2. Aber nicht auf den Willen des Gesetzgebers allein kann es ankommen bei der Prüfung der Rechtsnatur des ZG und der ZH. Und auch die gewählte technische Bezeichnung darf nicht maßgebend sein. Sondern in jedem Fall ist der wirkliche Wesensinhalt, wie ihn das Gesetz geschaffen hat, zu erforschen [62]). Es sind daher auch die anderen Theorien zu erörtern [63]).

Das KG, vor allem dessen I. Strafsenat und seine Richter [64]), haben sich als schärfste Gegner der Auffassung des Gesetzgebers gezeigt. Die gleiche Ansicht vertreten auch Walter Jellinek [65]) und Friedrichs [66]). Die maßgebende Entscheidung des I. StrS. vom 22. März 1932 [67]), daß das ZG reine Kriminalstrafe sei, wird in mehreren späteren Entscheidungen nachdrücklich aufrecht erhalten. Das KG erachtet sich an die Entscheidung des StGH vom 23. November 1932 nicht gebunden [68]) — wie ja übrigens das OVG auch nicht. Die letzte Veröffentlichung betrifft ein Urteil vom 6. Januar 1933, das den Standpunkt des KG noch einmal bekräftigt [69]).

---

[62]) JFG.Erg. 11, 246.

[63]) Hofacker (VA 37, 386) hält das zwar für nicht geeignet und von vornherein für verfehlt. Aber unserer Ansicht nach ist seine Denkweise doch zu formalistisch. Denn nur eine Betrachtung, die nicht am Aeußeren haften bleibt, sondern versucht, dem zu untersuchenden Gegenstand seinem Wesen nach gerecht zu werden, kann auch wirklich bis zur Klärung vordringen.

[64]) JFG.Erg. 11, 236; Schnitzker, Stienen, Wex.

[65]) RVBl. 52, 41 und 122.

[66]) PVG und GoltdA. 75, 321.

[67]) JFG.Erg. 11, 236.

[68]) GoltdA. 77, 115.

[69]) GoltdA. 77, 217.

In der zuerst erwähnten Entscheidung gibt auch der erkennende I. Senat zu, daß das Gesetz eindeutig kund tut, es wolle ein Beugemittel einführen, das sich seinem Wesen nach und in seinen Bestandteilen grundlegend von der kriminellen Strafe unterscheiden soll. Aber: „Hat das PVG diesen Willen nun auch im Gesetz verwirklicht?“ diese Rechtsfrage muß der Senat verneinen, da es sich inhaltlich und dem Wesen nach beim ZG nur um eine rein äußerliche Bezeichnungsänderung für die im wesentlichen inhaltsgleiche Rechtsfolge der PVO handelt, die bisher doch unbestritten eine Uebertretungsstrafe im Sinne des StGB. war. Sehr drastisch, aber anschaulich drückt das, was das KG hiermit sagen will, der Abg. v. Eynern bei der Landtagsberatung durch ein kleines Beispiel aus. Er erzählt die Geschichte von der Meisterin, die dem Lehrjungen eine Ohrfeige gibt. Als der ihr vorhält, sie dürfe ihn nicht schlagen, antwortet sie voller Empörung: Ich schlage Dir ja nich, ick haue Dir ja man bloß eene runter!![70]).

Das KG begründet nun seine Ansicht folgendermaßen: Ein Beugemittel setzt seiner Natur nach voraus, daß der Person, deren Willen gebeugt werden soll, von der eine Handlung erzwungen werden soll, erst einmal das Gebot oder Verbot, das den Willen beeinflussen soll, bekannt ist. Vor dieser Kenntnis kann mit Maßnahmen, die eine Einwirkung auf die Willensgestaltung ausüben sollen, nicht begonnen werden. Nach § 33 Abs. II kann aber ein Zwangsmittel auch ohne vorherige Androhung angewandt werden, wenn der Betroffene die Polizeiwidrigkeit seines Verhaltens kannte; oder wenn er sie kennen mußte, sie aber aus Fahrlässigkeit nicht kannte. Wenn ich nun etwas tue, von dem ich fahrlässigerweise nicht weiß, daß es polizeiwidrig ist, so habe ich nicht den dem Gebot widerstrebenden Willen, der durch das Zwangsmittel gebeugt werden soll. Ich werde dann vielmehr für eine Fahrlässigkeit b e s t r a f t, im eigentlichen Sinne des Wortes. Denn es ist ja garnicht der Wille da, etwas P o l i z e i w i d r i g e s zu tun, der für die Willensbeugung ein geeignetes Objekt wäre. Der Wille, das Betreffende zu tun, ist allerdings vorhanden. Aber dieser Wille allein ist ja nicht das Entscheidende. Entscheidend ist vielmehr, daß die Polizeiwidrigkeit der Tat bewußt war und jene demnach gewollt wurde. War aber die Polizeiwidrigkeit — fahrlässigerweise — unbekannt, so wird nicht der Wille gebeugt, sondern die fahrlässige Unkenntnis bestraft. Es handelt sich in Wirklichkeit um eine „Strafe für Fahrlässigkeit“[71]).

Ferner drückt das Gesetz selbst aus, daß „für den Fall der Nichtbefolgung“ Zwangsmittel angedroht werden. Für das Zwangs-

[70]) LTBer. a. a. O. Sp. 20830.
[71]) JFG.Erg. 11, 246.

mittel als Beugemittel für die Zukunft ist jedoch wesentlich, daß die Gefahr besteht, es werde auch weiterhin gegen die zu erzwingende Vorschrift gehandelt werden. Wie sich nun aus der Fassung der §§ 33, 55, 56, 76 Abs. I und II ergibt, ist aber nicht die Gefahr weiterer Nichtbefolgung in der Zukunft, sondern lediglich die in der Vergangenheit liegende Einzeltat, ohne jede Rücksicht auf zukünftiges Verhalten als Grundlage der Rechtsfolge ausgesprochen. Wesen und Zweck des ZG zielt also auf eine Unrechtsbeseitigung, auf Sühne für eine in der Vergangenheit liegende schuldhafte Handlung oder Unterlassung hin [72]).

§ 55 Abs. IV läßt es in manchen Fällen zu, daß ZG beigetrieben wird, auch wenn der polizeiwidrige Zustand nicht mehr besteht. Auch wenn die PVO aufgehoben ist, oder ihre rechtliche Bedeutung verloren hat [73]). Das aber widerspricht dem Wesen des Zwangsmittels, das doch gerade seinen Zweck lediglich in der Herbeiführung des polizeigemäßen Zustandes sieht und seine Bedeutung verloren hat, wenn er erreicht ist. Wird es trotzdem verhängt, dann ist es eben eine Strafe für Nichtbefolgung polizeilicher Gebote oder Verbote.

Es ist auch nicht richtig, daß durch den § 14 der Sühnegedanken vollständig ausgeschlossen wird. Nach § 33 Abs. I Satz 4 darf in PVOen der Minister eine Geldstrafe angedroht werden. Diese Geldstrafe ist eine ausgesprochen kriminelle Strafe [74]). Auch diese PVOen müssen sich aber im Rahmen des § 14 PVG halten. Das wäre aber nicht möglich, wenn nicht innerhalb des § 14 PVG auch der Sühnegedanke Berücksichtigung finden könnte [75]).

Aus all diesen Erwägungen heraus kommen die Vertreter der Theorie von der Kriminalstrafe zu dem Ergebnis, daß die Rechtsfolge des ZG und der ZH ein Uebel, eine Strafe darstellt, die wegen einer bestimmten Tatbestandsverwirklichung, also wegen einer in der Vergangenheit liegenden Zuwiderhandlung angedroht und verhängt wird. Das ZG hat nur dort Sinn, wo für die Zukunft eine Handlung erzwungen werden soll. Wo aber für eine in der Vergangenheit liegende Gebots- oder Verbotsübertretung das ZG verhängt werden soll, ist die Zwangsbedeutung des ZG sinnwidrig. Denn erzwungen wird nichts. Vielmehr wird gesühnt; vergolten wird ein gebotenes, aber nicht beachtetes, oder ein verbotenes Verhalten. Das ZG ist dann nichts anderes als eine verschleierte Geldstrafe im Sinne des StGB. Es ist eine kriminelle Strafe, mag man sie auch noch so geschickt als ZG bezeichnen [76]).

[72]) Schorn in LZ 26, 867.
[73]) Friedrichs PVG 159.
[74]) statt aller Drews-Lassar zu § 33.
[75]) KG in GoltdA. 77, 118.
[76]) Jellinek in RVBl. 52, 121.

3. Die Anhänger der dritten Theorie sind der Ansicht, es handele sich beim ZG nicht um eine kriminelle Strafe, aber auch nicht um ein reines Zwangsmittel. Vielmehr habe es in den Fällen, in denen begrifflich ein Zwangsmittel nicht vorliegen kann, den Charakter einer Ordnungsstrafe. Bemerkenswert ist, daß der Polizeireferent des preußischen Innenministeriums im Laufe der wissenschaftlichen Auseinandersetzung, an der er großen Anteil hatte [77]), seine ursprüngliche Ansicht, das ZG sei reines Zwangsmittel [78]), aufgegeben hat und sich zur Theorie der Ordnungsstrafe bekannt hat [79]). Auch der Referent im Justizministerium ist Anhänger dieser Auffassung. Er ist überhaupt wohl der Erste, der sie vertrat [80]). Der StGH [81]) wie auch das OVG [82]) lassen eine konkrete Stellungnahme vermissen [83]). Es wird dort lediglich die kriminelle Natur des ZG verneint und die Entscheidung zwischen Zwangsmittel und Ordnungsstrafe offengelassen [84]).

Die Vertreter dieser Ansicht erkennen an, daß das ZGZ, das nach vorheriger Androhung festgesetzt wird, als reines Beugemittel anzusehen ist. Es soll hier lediglich ein psychologischer Zwang zu künftigem Verhalten ausgeübt werden. Dieses ergibt sich besonders aus § 55 Abs. IV, Satz 2. Denn hiernach darf ZG nicht mehr beigetrieben werden, sofern es sich nicht um Durchsetzung eines Verbotes handelt, wenn die durch die PVO geforderte Handlung nachträglich noch vorgenommen worden ist oder der polizeiwidrige Zustand aus einem anderen Grunde nicht mehr besteht [85]). Jedoch ist dies nicht die Ansicht Aller. Einige meinen auch, die Regelung des § 55 trage zwar nicht die Eigenart strafrechtlicher Sühne, sondern weit eher das Gepräge des Ordnungsstrafverfahrens im Rahmen des Gesetzes über die freiwillige Gerichtsbarkeit. Diese Ordnungsstrafe des FGG sei aber zweifellos keine kriminelle Strafe [86]).

[77]) vgl. Schrifttum A) zu Kerstiens.
[78]) so noch Kerstiens in RVBl. 52, 148.
[79]) in RVBl. 52, 312.
[80]) Schäfer in JR 1931, 169 und gleichlautend damit Erl. zu § 33 in PVG.
[81]) Lammers-Simons 106.
[82]) OVG 90, 284.
[83]) Das war deshalb möglich, weil im Falle der Verneinung der kriminellen Natur des ZG die Frage der Vereinbarkeit mit dem Reichsrecht, die allein Gegenstand der Entscheidungen war, bejaht wurde, ohne daß noch eine weitere Stellungnahme notwendig war (vgl. Goldschmidt in ZStrW. 52, 514).
[84]) Allerdings neigt, wie aus unseren obigen Ausführungen hervorgeht, der Stgh. mehr zur Auffassung des Beugemittels, während das OVG der jetzt zu erörternden Theorie zuneigt.
[85]) so Schäfer PVG 119.
[86]) Küchenhoff in RVBl. 52, 789.

Alle stimmen jedoch darin überein, daß das ZG, das nach § 33 Abs. II ohne vorherige besondere Androhung verhängt werden kann, nicht als Beugemittel anzusehen ist. Es kann in jedem Fall beigetrieben werden. Auch wenn z. B. der Pflichtige sich nachträglich auf seine Pflicht besinnt. Die Ausübung eines Zwanges zu künftigem Verhalten kann in diesem Fall nur darin erblickt werden, daß der Betroffene dazu angehalten werden soll, in Zukunft solche Zuwiderhandlungen gegen PVOen zu unterlassen. Nun hat schon Jellinek dargetan[87]), daß, wenn die Erzwingung eines Verhaltens für die Zukunft nicht mehr in Betracht kommt, das ZG unter keinen Umständen als Zwangsmittel anzusehen ist. In diesem Fall stellt sich das ZG als reine Sühne für eine in der Vergangenheit liegende Polizeiwidrigkeit dar. Das will aber nichts anderes besagen, als daß als diese Polizeiwidrigkeit die Nichtbefolgung einer Verwaltungsanordnung, also ein reiner Ungehorsam gegen die PVO[88]) sich darstellt. Als Rechtsfolge dieses Ungehorsams kann aber nur eine Ordnungsstrafe erscheinen.

Aber auch in den übrigen Fällen des § 33 ist das ZG in erster Linie als nichtkriminelle Ordnungsstrafe anzusehen. Als Sühne für das entgangene Polizeiunrecht. Daß es zugleich zu dem Zweck ausgesprochen wird, den Betroffenen von einer zukünftigen Zuwiderhandlung abzuhalten, ändert hieran nichts. Denn dieses Ziel verfolgt letzten Endes auch die kriminelle Strafe als Nebenzweck. Ein Beugemittel dagegen dürfte keinen anderen Zweck haben, als den genannten.

Schäfer[89]) führt als Beleg für seine Auffassung noch an, daß für den Charakter des ZG als Ordnungsstrafe auch noch die Regelung des § 76 Abs. II PVG in der ersten Fassung (GS. 1931 S. 91) spräche. Dort war die Androhung von ZG neben einer Strafandrohung verboten. Daraus folgerte er, daß das ZG auch vom Gesetz selbst nicht als reines Beugemittel aufgefaßt werde. Denn als solches könne es, wie das OVG in einer Plenarentscheidung festgestellt hat[90]), neben der Strafe ausgesprochen werden, ohne gegen den Grundsatz: „ne bis in idem" zu verstoßen. Denn Beugemittel ist begrifflich etwas ganz anderes als Strafe; es liegt auf einer ganz anderen Ebene und kann daher mit der Strafe zusammen kein „bis" sein, da es ein aliud ist. Dadurch, daß der Gesetzgeber nun eine Doppelverhängung verbiete, zeige er, daß das ZG neben der Strafe für ihn eine Doppelbestrafung bedeute. Nämlich Kriminal- neben Ordnungsstrafe.

[87]) in RVBl. 52, 122.
[88]) Krakenberger 52.
[89]) in RVBl. 52, 990.
[90]) OVG 84, 278.

Von einer anderen Seite geht das OVG[91]) an das Problem heran, um am Ende zu dem gleichen Ergebnis zu kommen: Man kann sehr wohl der Ansicht sein, daß das ZG kein reines Beugemittel sei. Es ist dann eine nichtkriminelle Strafe, eine polizeiliche Zwangsstrafe. Es hat, ebenso wie die Kriminalstrafe, einen auf Vergangenheit und Zukunft gerichteten Januskopf. Seine Festsetzung entspringt ebenso wie die Verhängung einer Kriminalstrafe einem Strafwillen wegen einer in der Vergangenheit liegenden Außerachtlassung eines polizeilichen (gesetzlichen) Befehls. Die Androhung gilt bei Kriminalstrafe und ZG der Zukunft. Wenn bei Verhängung der Kriminalstrafe der Sühnezweck, bei Festsetzung der Zwangsstrafe der Zweck der Verhütung im Einzelfall vorherrschend in Erscheinung tritt, so handelt es sich hierbei mehr um äußerere Erscheinungsformen, als um begriffliche Unterschiede. Der rechtliche Unterschied zwischen der Kriminalstrafe und der nichtkriminellen polizeilichen Zwangsstrafe ist ein formeller. Er beruht lediglich auf dem Gesetzesbefehl. Der Landesgesetzgeber ist aber, im Rahmen seiner Zuständigkeit, genau so wie der Reichsgesetzgeber befugt, nichtkriminelles Unrecht und zu dessen Ahndung nichtkriminelle Strafen einzuführen. Als Beispiel für das Reich kann die oben erwähnte VO vom 6. Februar 1924 gelten[92]), aus der die Tatsache des Bestehens nichtkrimineller Strafen hervorgeht. Es besteht kein Zweifel darüber, daß der Landesgesetzgeber durch Erlaß einer unter Androhung von kriminellen Strafen ergehenden PVO bisher straffreie Tatbestände zu kriminell strafbaren erklären kann. Genau so ist es ihm unbenommen, Handlungen, die bisher kraft einer PVO kriminell strafbar waren, dieses Charakters nicht durch die Bestimmung völliger Straflosigkeit, sondern durch die Unterwerfung unter eine Strafvorschrift nichtkrimineller Art zu entkleiden. Das aber hat das PVG getan, und damit einfach Gesetzesbefehls das ZG als Ordnungsstrafe und die Zuwiderhandlung gegen eine PVO als nichtkriminelles Unrecht erklärt.

Das OVG hebt mit vollem Recht hervor, daß einem nichtkriminellen Unrecht auch Rechtsfolgen desselben Charakters entsprechen. Das Wesen der Zuwiderhandlung gegen einen Rechtssatz kann sich aber nur aus der Natur des Satzes selbst ergeben.

B) Daher erscheint es uns notwendig, um eine eigene Stellungnahme zu unserer Frage zu ermöglichen, kurz die Rechtsnatur der PVO im Folgenden zu untersuchen.

---

[91]) OVG 90, 278 ff.

[92]) vgl. oben S. 2.

1. Auch hier sei wieder der Gesetzestext an den Anfang gestellt. Das PVG definiert im § 24 die PVO.

a) „Polizeiverordnungen sind polizeiliche Gebote oder Verbote, die für eine unbestimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet sind."

PVOen sind also polizeiliche Gebote oder Verbote. Das besagt zweierlei. Einmal, daß sie von der Polizei erlassen werden müssen. Und zum zweiten, daß sie sich im Aufgabenkreis der Polizei halten müssen.

Es muß versucht werden, von dieser Legaldefinition aus die Rechtsnatur der PVO zu bestimmen. Aus ihr geht hervor, daß das Gesetz den Begriff der PVO in dem Sinn regeln will, wie er bisher durch Rechtsprechung und Wissenschaft entwickelt worden ist[93]).

Bisher ist die PVO immer als Rechtsverordnung aufgefaßt worden. Es erscheint zweckmäßig, eine ganz gedrängte Uebersicht über den Begriff der VO im Allgemeinen zu geben, um den eben aufgestellten Satz zu belegen. Und um zugleich einer weiteren Umgrenzung der Rechtsnatur der VO näher zu kommen.

b) Bei Betrachtung der VO sind zwei Hauptarten zu unterscheiden, die scharf von einander zu trennen sind: Die Verwaltungsverordnung und die Rechtsverordnung.

Als Verwaltungsverordnungen bezeichnet man nur diejenigen behördlichen Anordnungen, die kraft eines besonderen öffentlich-rechtlichen Gewaltverhältnisses den, an den sie gerichtet sind, binden[94]). Das Wesentliche an ihnen ist, daß sie innerhalb eines besonderen Gewaltverhältnisses ergehen; also z. B. im Rahmen der Dienstgewalt von der vorgesetzten Behörde an die untere Dienststelle, vom Vorgesetzten an den Untergebenen. Jedoch muß es sich immer um ein öffentlich-rechtliches Gewaltverhältnis handeln. Den innerhalb dieses besonderen Gewaltverhältnisses erlassenen Anordnungen fehlt vor allen Dingen die Allgemeingeltung schlechthin auf Grund des Untertanenverhältnisses, in dem alle Staatsbürger gleichmäßig stehen[95]). Sie gelten nur für die der erlassenden Stelle durch ein besonderes Rechtsverhältnis Gewaltunterworfenen. Und binden auch nur diese[96]). Die Rechtssphäre des Einzelnen wird unangetastet gelassen. Denn die besondere Gehorsamspflicht ist ja von vornherein durch einen Rechtsakt — z. B. Begründung

---

[93]) KKK 186.
[94]) Jacobi in HdbDStr. 255.
[95]) Otto Mayer VR I. 74.
[96]) vgl. z. B. RG in JW 1930, 1941.

des Beamtenverhältnisses — statuiert. Eine „Verwaltungsverordnung", wie man derartige Verordnungen nennt, schafft also kein Recht. Sie bewegt sich innerhalb der vom Recht gesetzten Schranken[97]). Sie enthält keinen Rechtssatz; sie gibt keine allgemein verbindlichen Gebote und Verbote.

Für die PVO ist aber gerade charakteristisch, daß sie Gebote und Verbote enthält, die an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet sind. Eine Verwaltungsverordnung ist sie daher nicht. Sie ist vielmehr nur deshalb Verordnung, weil sie nicht vom Gesetzgeber, sondern von der Behörde ausgeht. Denn es handelt sich ja um polizeiliche Gebote und Verbote. Und in diesem Zusammenhang kann dieses Wort doch nur den Sinn haben, daß die VO eben von der „Polizei" (sc. Behörde) gesetzt wird. Ihr Inhalt dagegen ist nicht der einer Verwaltungsverordnung, sondern es sind „Gebote und Verbote" an alle, die es angeht. Das heißt doch aber nichts anderes, als daß Recht gesetzt wird. Damit wird aber eingegriffen in das Gebiet der Gesetzgebung.

Das bedarf näherer Untersuchung. Was ist denn eigentlich Gesetz? Was besagt dieser Begriff?

Das Wort Gesetz ist doppeldeutig. Hauptsächlich Laband war es, der in seiner Schrift über das Budgetrecht der preußischen Verfassung die zwei Bedeutungen herausstellte und später in seinem Staatsrecht weiter ausbaute und durchkonstruierte. Sein Vorgänger ist Stockmar, der in seiner Besprechung von Roennes Staatsrecht, die sich allerdings zu einer selbständigen Studie ausgewachsen hat, sagt: „Das Gesetz kann eine materielle oder formelle Bedeutung haben. Materiell heißt „Gesetz" jede Norm von einer gewissen Beschaffenheit. Formell: Es bedarf zu seinem verfassungsmäßigen Zustandekommen der Beobachtung einer gewissen Form"[98]).

Obzwar hier schon deutlich gemacht ist, wie der Begriff zu deuten ist, so ist es doch erst Laband gewesen, der dieser Anschauung zum Siege verhalf.

Der formelle Gesetzesbegriff ist nur zu verstehen aus der allgemeinen Entwicklung vom absolut regierten Staat zum sogenannten „konstitutionellen Verfassungsstaat" hin. Vorher gab es ihn noch nicht; brauchte es ihn auch noch nicht zu geben. Herkommend von der Lehre Montesquieus von der Teilung der Gewalten (im „Esprit des lois", 1756), sieht man als Gesetze nur die staatlichen Willensäußerungen an, die vom „pouvoir législatif" auf

[97]) Laband StR II, 86.
[98]) A.A.Chr. II, 201.

dem durch die jeweilige rechtsstaatliche Verfassung vorgeschriebenen Wege erlassen werden [99]).

In der französischen Revolution erhält diese Theorie zum ersten Male einen gesetzlichen Ausdruck. Das Gesetz vom 12. X.—6. XI. 1789 stellt den formellen Gesetzesbegriff heraus mit den Worten: Les décrets sanctionnées par le roi porteront le nom et l'intitule de Lois. Hier wird zum ersten Mal der Name „Gesetz" mit einem Verfahren in Verbindung gebracht. Nur die Dekrete, die auf einem besonderen Wege erlassen sind, sollen von nun an Gesetze heißen. Niedergelegt werden diese Grundsätze dann in der Constitution du 3. Septembre 1791, Titre III, Chapitre III, unter der Ueberschrift „De la Sanction royale". Art. 6: „Les décrets sanctionées par le roi et ceux, qui lui auront été présentés par trois législatures consécutives ont force de loi et porteront le nom et l'intitule de lois." [100]).

Ein Gesetz im formellen Sinn setzt also eine bestimmte Art der Entstehung voraus [101]). Und zwar die durch die jeweilige Verfassung vorgeschriebene. Alle anderen staatlichen Willensäußerungen sind keine Gesetze im formellen Sinn. Daher sind auch PVOen keine Gesetze im formellen Sinn, da es ja gerade ihre Eigenart ist, daß sie von der Polizeibehörde, also nicht auf dem Wege der Gesetzgebung erlassen werden.

Etwas ganz anderes will der Ausdruck „Gesetz im materiellen Sinn" besagen. Er setzt einen bestimmten Inhalt voraus [102]). Gesetz im materiellen Sinn bedeutet die rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes [103]). Rechtsverbindlich deshalb, weil sie vom Staat ausgeht. Und der Staat hat allein die Macht, die Rechtsordnung durch Rechtssätze zu regeln und für deren Befolgung zu sorgen [104]). Das ist ganz unabhängig von der jeweils in Betracht kommenden Staatsform festzustellen. Unter Gesetzgebung im materiellen Sinn ist also die Setzung von Rechtsnormen durch staatliche Autorität zu verstehen. „Zu den Rechtsnormen gehören aber in erster Linie diejenigen Satzungen, die in abstrakter Weise, (also allgemein und bis auf weiteres) anordnen, welche Rechtsregeln (Normen) angesichts eines bestimmten Tatbestandes (so oft er sich konkretisiert) gelten sollen, und die sich derart an die Untertanen richten, daß deren Rechts- und Freiheitssphäre davon unmittelbar berührt wird." [105]).

[99]) vgl. hierzu Schmitt VL 143.
[100]) Duguit 21.
[101]) und [102]) Meyer in Grünhuts Zeitschrift VIII, 10.
[103]) Laband StR II, 2.
[104]) vgl. Laband StR II, 12.
[105]) Thoma in HdbDStR. II, 124.

Aus dieser Definition geht zunächst hervor, daß ein Gesetz im materiellen Sinn abstrakt, allgemein, generell sein muß[106]). Das ist sehr streitig gewesen. Besonders gegen Ende des vorigen Jahrhunderts waren es Anschütz[107]), Georg Jellinek[108]) und Laband[109]), die auf das Entschiedenste dieses Erfordernis abstritten. Es ist hier nicht der Raum, diese sehr interessante Frage näher zu behandeln. Doch wenn man sie einmal historisch betrachtet, so kommt man zu der Erkenntnis, daß von Aristoles (Politik III, 15, 1286) und Ulpian (Dig. I, 3 L. 8) an durch das ganze Mittelalter hindurch bis in unsere Zeit als Gesetz nur der Rechtssatz angesehen wurde, der eine allgemeine Regelung enthält. Und es ist kein Zufall, daß diese Gegnerschaft besonders stark im Ausgang des vorigen Jahrhunderts an Boden gewann. So stark, daß Heller im Jahre 1928 noch sagen konnte: „Aus guten Gründen hat die herrschende Lehre seit einigen Jahrzehnten das Postulat der Allgemeinheit des Gesetzesbegriffes aufgegeben."[110]). Denn wenn man einmal vom rein Juristischen abstrahiert, so wird deutlich, daß die Grundlage dieser Ansicht auf der einen Seite ein sehr übersteigerter Individualismus, andererseits ein sehr extremer Positivismus ist. Und so ist es denn nicht verwunderlich, wenn heute dieser Ausspruch Hellers wohl nicht mehr aufrecht zu erhalten ist. Besonders Carl Schmitt war es, der immer wieder darauf hinwies, daß auf den generellen Charakter der Rechtsnorm nicht verzichtet werden könne, ohne daß zugleich der Rechtsstaat entfiele[111]). Ganz zugespitzt drückt Walter Jellinek das in der Diskussion über das erwähnte Hellersche Referat so aus: „Es gibt Gesetze, die keine Gesetze im materiellen Sinn sind, weil ihnen die Allgemeinheit der Adressaten fehlt..."[112]).

Was unter dieser Allgemeinheit zu verstehen ist, soll an einem Beispiel kurz erklärt werden. Nicht gemeint ist zunächst einmal damit, daß nun sehr viele Fälle unter ein Gesetz im materiellen Sinn fallen müssen. Man kann sich sehr gut vorstellen, daß es möglich ist, ein Gesetz zu haben, das im Augenblick nur einen einzigen Tatbestand regelt. Denn nur bei diesem treffen die Voraussetzungen zu, an die das Gesetz seine Gebote und Verbote anschließt[113]). Entscheidend ist nur, daß es sich begrifflich vor-

[106]) so auch Gierke DPrivR. I, 123.
[107]) Kritische Studien.
[108]) Ges. u. VO. 238.
[109]) DStaatsR. II, 2 ff.
[110]) in Veröff. d. Vgg. d. Staatslehrer IV, 109 ff.
[111]) VL 146; s. a. JW 1926, 2271; Rechtsgutachten 22.
[112]) a. a. O. 189.
[113]) Fleiner VerwR. 70.

stellen läßt, daß dieser Fall nicht der einzige überhaupt ist. Es muß möglich sein — dahingestellt kann bleiben, wann und ob überhaupt jemals —, daß es Tatbestände geben kann, auf die das Gesetz in der gleichen Weise angewandt werden kann. Ist das nicht möglich, dann handelt es sich nicht mehr um ein Gesetz im materiellen Sinn, sondern um einen Einzelbefehl, der im strikten Gegensatz zu diesem Gesetzesbegriff steht. Als sehr treffend erscheint uns ein Urteil des Großherzoglich Badischen Verwaltungsgerichtshofes [114]). Es handelt sich dort um die Regelung der Bebauung des Heidelberger Schloßberges durch eine BauPVO, die den Baulustigen gewisse Beschränkungen auferlegt. Zur Zeit des Erlasses der PVO war allerdings nur ein Hausbesitzer von der Regelung betroffen. Und es ist auch die PVO ergangen, um einen Hausumbau, den dieser Hausbesitzer plante, zu verhindern. Als nun der Eigentümer geltend macht, es liege eine — verbotene — Einzelregelung vor, stellt der Gerichtshof fest: Wort und Sinn der VO bieten keine Anhaltspunkte dafür, daß sie nur dieses eine Bauvorhaben treffen will und ihre Kraft in der Erledigung dieser konkreten Angelegenheit erschöpft. Sie gilt vielmehr auch für alle zukünftigen Fälle, die ähnliche Verhältnisse aufweisen und einen wirksamen Schutz des hierbei beteiligten öffentlichen Interesses erfordern. Die Vorschrift richtet sich durchaus an die Allgemeinheit. In ähnlichem Sinn hat auch das RG entschieden, daß es nicht auf die große oder geringe Zahl der unter eine Vorschrift fallenden Rechtsverhältnisse ankomme, auch nicht auf die allgemeine Fassung der Tatbestandsmerkmale, sondern auf den wahren Inhalt [115]). „Nicht die Vielheit der Personen, sondern die begriffliche Notwendigkeit, mit der sie getroffen werden, macht die Eigenart des Rechtssatzes aus.“ [116]).

Es ist also zu sagen, daß das Gesetz im materiellen Sinn eine allgemeine rechtsverbindliche Anordnung von Rechtssätzen ist. Es ist, im Gegensatz zum Gesetz im formellen Sinn, lediglich auf den Inhalt abzustellen.

Allerdings hat es von jeher nie an Stimmen gefehlt, die die Doppeltheit des Gesetzesbegriffs geleugnet haben. So war es neben v. Martitz [117]) vor allem Haenel, der sich im zweiten Band seiner Studien fast ausschließlich mit dieser Frage beschäftigt und im Schlußsatz zu dem Ergebnis kommt: Die Form des Gesetzes

[114]) Entscheidung vom 28. Okt. 1908 abgedruckt in Zeitschrift für Bad. Verw. 1909, 76.
[115]) RGZ 128, 165.
[116]) W. Jellinek, Ges. u. Ges.Anw. 148.
[117]) in Hirths Ztschrft 1880, 227.

hat den Rechtssatz zu dem ihr notwendigen Inhalt, m. a. W. jedes Gesetz im formellen Sinn ist zugleich auch eines im materiellen Sinn [118]). In neuerer Zeit haben sich besonders Heller und Wenzel auf der vierten Tagung der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer gegen die, wie sie allerdings selbst zugeben müssen, „selten einmütige" Lehre gewandt [119]). Und neuerdings ist es Koellreutter, der die Spaltung des Gesetzbegriffes in das Gesetz im formellen und im materiellen Sinn in den Ideenkreis des bürgerlichen Rechtsstaates verweist [120]). Damit soll zugleich zum Ausdruck gebracht werden, daß im heutigen Staatsbild für diese Spaltung kein Raum sei. Dieser Ansicht ist jedoch u. E. nicht zuzustimmen. Denn die Unterscheidung nimmt ja lediglich Bezug auf das, was das Gesetz will, auf seinen Sinn und Zweck. Daß heute der Reichsregierung die Möglichkeit gegeben ist (durch Ges. vom 24. März 1933, RGBl. I, 141), alles durch Gesetze, die sie erläßt, zu regeln, bedeutet in gewisser Hinsicht eine Abkehr von der Lehre von der Gewaltentrennung. Aber dessen ungeachtet bleibt doch der Gesetzesbegriff bestehen. Es ist durch dieses Gesetz nur ein neuer ordentlicher Gesetzgeber eingeführt [121]), der ganz bewußt neben seiner gesetzgebenden Tätigkeit auf sehr viel anderen Gebieten der Staatsfunktionen tätig wird. Seine Willensäußerungen, die er in der (durch das angeführte Gesetz) für Gesetze vorgeschriebenen Form erläßt, sind Gesetze, die jeden Untertanen binden. Und für diese Gesetze gilt auch heute noch inhaltlich die Unterscheidung in Gesetze im materiellen und formellen Sinn. Erläßt er Einzelanordnungen, dann sind es lediglich der Form nach Gesetze [122]). Erläßt er allgemeine Rechtssätze, dann sind es der Form und dem Inhalt nach Gesetze.

c) Wenn wir nun diesen Begriff des Gesetzes im materiellen Sinn, wie er nach unserer sehr summarischen Uebersicht erscheint, vergleichen mit der Legaldefinition des § 24 PVG, so erkennen wir, daß sich beide Begriffe fast decken. Es ergibt sich, daß der Gesetzgeber die PVO bewußt als Rechtssatz gestaltet hat. Das ergibt sich ganz zwangsläufig aus ihrer allgemein verbindlichen Wirkung (für eine unbestimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen) [123]).

Denn wie immer man den Begriff des Rechtssatzes auffaßt, in jedem Fall sind die Gebote und Verbote der Staatsgewalt,

[118]) S. 354.
[119]) Veröff. d. Vgg. IV, 98 ff. und 136 ff.
[120]) StaatsL. 95.
[121]) Bilfinger in AöR. NF. 24, 135.
[122]) Jellinek in „Reich u. Länder" VII, 130.
[123]) Drews, PolR. 96.

die jedem, den es angeht, auf Grund der allgemeinen Gehorsamspflicht Schranken der natürlichen Freiheit setzen, als Rechtssätze anzusehen [124]).

Nichts anderes kann aber unter den Geboten und den Verboten der PVO an die Allgemeinheit verstanden werden. Es soll den Staatsuntertanen ein für sie verbindlicher Befehl erteilt werden, der in ihre Rechtssphäre, in ihr freies Wollen eingreift. Und zwar geschieht dieser Eingriff allgemein, für eine unbestimmte Anzahl von Fällen und Personen. Rechtsverbindlich ist er für den Untertan, weil der Staat das Recht hat, die Rechtsordnung zu regeln und weil gleichermaßen eine Untertanenpflicht vorausgesetzt wird, die Ordnung des Gemeinwesens nicht zu stören [126]).

Daher muß sich auch eine PVO stets an die Untertanen wenden. Andernfalls ist sie keine PVO. Soll den Untertanen gegenüber kein Gebot oder Verbot zum Ausdruck gebracht werden, ist dieses sogar der ganzen Sachlage nach ausgeschlossen, so ist auch der Erlaß einer PVO ausgeschlossen. Eine PVO, die z. B. lediglich eine andere Behörde bindende Normen enthält, hat nur den äußeren Schein einer PVO. In Wirklichkeit ist sie keine PVO [127]).

Daß der Erlaß dieser VOen ein Stück der gesetzgebenden Gewalt war, hat man schon immer angenommen [128]). Die Polizei hat quasi legatorische Gewalt [129]). Die PVO ist eine Rechtsverordnung, die nicht von den Organen der gesetzgebenden Gewalt erlassen wird, sondern von denen der ausübenden, aber Gesetze im materiellen Sinne des Wortes, Rechtsnormen schafft [130]). Und noch weiter geht das Reichsgericht, wenn es z. B. gelegentlich sagt: „Da nun aber die PVO ein Gesetz ist ....“ [131]). Das klingt auch in den Debatten, die sich bei der Beratung des Gesetzes im Landtag entspannen, immer wieder heraus. So erklärt der Abg. v. Eynern: PVOen sind eigentlich Sache der Legislative. Denn materiell handelt es sich um Gesetzgebung [132]). Und der Kommunist Schwenk spricht ganz überspitzt von der Bedeutung des Verordnungsrechtes der Minister: Das bedeutet, daß die Minister in Zukunft garnicht mehr die Gesetzgebungsmaschinerie in Anspruch zu nehmen brauchen, wenn sie annehmen, daß die von ihnen be-

---

[124]) Thoma, PolBef. 53.
[126]) Otto Mayer, VerwR. 231.
[127]) OVG 33, 341.
[128]) Rosin, PVORecht in Preußen 37.
[129]) OVG in PrVBl. 5, 239.
[130]) BayrObLG. in JW. 1929, 2825.
[131]) RGZ 45, 251.
[132]) LTBer. Sp. 2048.

absichtigten Gesetze auf Schwierigkeiten stoßen könnten[133]). So spricht auch die amtliche Begründung zu § 32 von der Natur der PVO als einer für einen unbeschränkten Personenkreis geltenden Rechtsnorm, ein Ausdruck, der sich schon bei Kerstiens in einem Aufsatz findet, der eine später im § 24 PVG zum Gesetz erhobene Definition der PVO enthält[134]). Auch Drews spricht durchgängig von der PVO als von einem Rechtssatz[135]).

VOen, die nun solchermaßen ihrem Inhalt nach Gesetze im materiellen Sinn sind, nennt man Rechtsverordnungen und stellt sie damit in Gegensatz zu den Verwaltungsverordnungen. Das Gebiet der Rechtsverordnungen beschränkt sich nun nicht auf die Gruppe der PVOen, sondern ist erheblich umfangreicher. Die PVOen sind vielmehr Rechtsverordnungen besonderer Art. Wie sich aus der Legaldefinition des § 24 ergibt, muß es sich um polizeiliche Gebote oder Verbote handeln. Schon oben ist auf die eine Bedeutung dieses „polizeilich" hingewiesen worden[136]), insofern, als es auf eine Art der Entstehung Bezug nimmt. Dieses „polizeilich" will aber noch etwas anderes besagen. Die Rechtssätze der PVOen müssen sich im Rahmen des § 14 PVG halten[137]). Denn der § 14 umschreibt den Aufgabenkreis der Polizei, und damit auch die Grenzen, die ihr gesetzt sind[138]). Dieser Aufgabenkreis ist aber ein Teil aus dem Gebiet der Staatsverwaltung. Rechtssätze in PVOen stellen sich also als solche aus dem Bereich der Verwaltung dar.

d) Hier, in diesem Hereinbeziehen der Verwaltung in den Begriff des Gesetzes liegt der Ansatzpunkt der Theorie vom Verwaltungsstrafrecht. Denn die Eigenart des Verwaltungsstrafrechtssatzes ist es, daß er ein „mixtum compositum" ist[139]). Es erscheint angebracht, hier in aller Kürze auf die Theorie des Verwaltungsstrafrechts einzugehen, um zum vollen Verständnis dieses Satzes und der sich daraus ergebenden Folgen zu gelangen.

Schon im Eingang unserer Arbeit ist betont worden, was das Bestreben der Verwaltungsstrafrechtstheorie ist. Es soll versucht werden, eine Abgrenzung des Kriminaldelikts vom Polizei- vom Verwaltungsdelikt zu formulieren. Es soll verhindert werden, daß Men-

[133]) ebenda Sp. 20358.
[134]) in Polizei 1929, 422 und 563.
[135]) z. b. Drews-Lassar 75; PolR. 96.
[136]) vgl. S. 17.
[137]) Schäfer PVG 85.
[138]) Lammers-Simons 103.
[139]) Goldschmidt in Kochfestschrift 416.

schen, die den Anordnungen einer PVO nicht nachgekommen sind und deshalb zur Rechenschaft gezogen worden sind, als vorbestraft gelten. Und nicht nur das. Denn das würde man vielleicht nicht als ausschlaggebend ansehen dürfen. Aber es soll verhindert werden, daß derart „Vorbestrafte" sich in jeder Weise über die Tatsache ihrer Bestrafung hinwegsetzen, daß etwa Universitätsprofessoren des Rechts die Tatsache, daß sie vorbestraft sind — und sei es auch nur wegen Uebertretung einer PVO, die das Raupen gebot — als spaßige Anekdote anführen [140]) und damit — um auf den Kernpunkt zu kommen — verheerend auf das Rechtsbewußtsein im Volke einwirken. Denn wo soll das Volksempfinden eigentlich dann die Grenze ziehen zwischen den wirklich, d. h. wegen einer wirklichen Rechtsverletzung, Vorbestraften und den nur wegen der Uebertretung einer PVO Vorbestraften? [141]). Wozu allerdings zu bemerken ist, daß das gemeine Rechtsempfinden sehr wohl diesen Strich zu ziehen weiß und zwischen Strafe und Strafe sehr wohl zu scheiden weiß. Wenn aber das materielle Recht, dessen Aufgabe es ist, diese Scheidung zu vollziehen [142]), dieser Aufgabe nicht gerecht wird, dann beraubt es sich selbst des stärksten Rückhaltes, den ihm das Rechtsbewußtsein im Volke bietet [143]).

Nun gibt es allerdings eine ganze Anzahl von Stimmen, die behaupten, man könne diese Andersartigkeit von Polizeidelikt und Kriminaldelikt nicht so formulieren, daß man nun wirklich einen Anhaltspunkt hätte, der dann auch für alle Fälle passe. Viele sind daran verzweifelt, und so konnte das KG schon vor bereits 150 Jahren (bemerkenswert ist, daß es noch heute auf dem gleichen Standpunkt steht [144]) in einem Monitum zu § 41 I 3 des Entwurfs zum ALR sagen: „Es wird in alle Ewigkeit zweifelhaft bleiben und durch keine abstrahierten Sätze entschieden werden, welche Vergehungen von dem Kriminalrichter und welche von dem Polizeidirektor geahndet werden sollen" [145]). Und 1869 konnten die Motive zum Entwurf eines StGB für den Norddeutschen Bund etwas spöttisch feststellen [146]), daß zwar zu den Fragen, die die ältere Jurisprudenz mit einer gewissen Vorliebe zu untersuchen pflegte,

---

[140]) so z. B. Kahl in Verh. des 26. d. Juristentages III, 213, um die ganze Absurdität und Haltlosigkeit dieser Regelung zu geißeln.
[141]) vgl. dazu auch v. Stein VerwL. IV, S. XII.
[142]) Feisenberger in ArchMilRecht I, 113.
[143]) Frank in ZStrW. 18, 770.
[144]) JFG.Erg. 11, 249.
[145]) Band 57 der Materialien zum ALR, abgedruckt bei Schilling in VerwA. 2, 509.
[146]) S. 185 ff.

die über die Grenze zwischen dem bloß polizeilich Vorwerfbaren und dem kriminell Strafbaren gehört; daß seit den Rechtsschulen des Mittelalters immer von Neuem der Versuch gemacht sei, diesen „die Juristen in Verzweiflung setzenden Unterschied“ [147]) zu finden; daß aber bei einem Akt praktischer Gesetzgebung man sich an dem von der Rechtswissenschaft nicht mehr vorenthaltenen Anerkenntnisse genügen lassen dürfe, daß auch bloße Polizeiübertretungen ein wirkliches Unrecht darstellen. Es seien das in Wirklichkeit nicht zwei gesonderte, von einander unabhängige Gebiete, sondern vielmehr fließen sie herüber und hinüber [148]). Und auch noch in der neuesten Zeit findet sich der Grundgedanke, daß zwischen einer Uebertretung, zu der auch die Polizeiübertretungen zu rechnen sind, und einem Verbrechen oder Vergehen ein qualitativer Unterschied nicht besteht [149]).

Aber schon aus diesen Aeußerungen, die sich durch die ganze Zeit hindurch verfolgen lassen, geht hervor, daß immer wieder die Möglichkeit einer Scheidung zwischen Kriminal- und Verwaltungsdelikt bejaht worden sein muß. Denn sonst wären ja die ständigen Ablehnungen nicht erfolgt. Und so könnten wir, genau parallel laufend, auch Aeußerungen von denen, die diese Scheidung bejahen, anführen. Wir wollen uns jedoch darauf beschränken, diese Ansicht nur unter dem Blickpunkt darzustellen, den James Goldschmidt und die, die seine Lehre ausbauten, aufgezeigt haben.

Goldschmidt war es, der in seiner Lehre vom Verwaltungsstrafrecht [150]) es unternahm, eine neue Möglichkeit der Scheidung zwischen Justiz- und Verwaltungsunrecht aufzuweisen. Es ist über diese Theorie von Gegnern und Befürwortern unendlich viel geschrieben worden; wir haben uns mit der Theorie vom Verwaltungsstrafrecht nur so weit zu beschäftigen, als sie für die uns gestellte Aufgabe von Bedeutung ist und als sie uns dazu verhelfen kann, eine Lösung der Streitfrage zu ermöglichen.

Ausgehend von dem Grundgedanken, daß die Uebertretungen nicht quantitativ, wie es das StGB wollte, sondern qualitativ von den eigentlichen Delikten verschieden sind, daß ihr Recht nicht Bagatellstrafrecht, sondern eben Verwaltungsstrafrecht ist [151]), baut Goldschmidt seine Lehre ein in die Lehre vom Wesen des Staa-

---

[147]) vgl. oben S. 1, Anm. 5.
[148]) ähnlich auch Justizmin. Dr. Leonhardt in RTBer. S. 52.
[149]) Gerland in Deutsche Justiz 1934, 226.
[150]) Das Verwaltungsstrafrecht; vgl. auch die Litteraturangabe zu Goldschmidt.
[151]) Goldschmidt in MIKV XII, 227.

tes. Nicht nur rechtsvergleichend und rechtshistorisch, sondern wesentlich rechtsphilosophisch [152]). Und so liegt denn auch die bedeutendste neuere Auseinandersetzung mit den Problemen des Verwaltungsstrafrechts entscheidend im Bereich der Rechtsphilosophie [153]).

In aller Staatstätigkeit ist ein Element, das die Erhaltung und Stärkung des Staates selbst bezweckt, enthalten (Macht). Ausschließlich dem Staate zugehörig ist die bewußte Fortbildung und Aufrechterhaltung der Rechtsordnung (Recht). Aber noch ein dritter Aufgabenbereich kommt hinzu: das Gebiet der Kulturförderung (Wohlfahrt) [154]).

Auch bei Scheler erscheint diese herkömmliche und verbreitete Dreigliederung der Staatsaufgaben wieder in der Aufteilung: Rechtswert, d. h. Setzung und Verwirklichung einer positiven Rechtsordnung; Machtwert, d. h. Beförderung, Ordnung und Lenkung des natürlichen intensiven und extensiven Wachstums der Lebensgemeinschaft, über die der Staat herrscht, durch Militär- und Bevölkerungspolitik; Wohlfahrtswert, d. h. Erhaltung und Förderung der Gesamtwohlfahrt [155]).

Die Tätigkeit des Staates, die das öffentliche Wohl zum Gegenstand hat, ist die Verwaltung. Ein Teil davon ist die Polizei. Denn die ihr in § 14 PVG gestellte Aufgabe ist ein Teilgebiet aus dem Bereich der Verwaltung.

Die volle Verwirklichung des öffentlichen Wohls an sich nun ist ein Ziel, das nie zu erreichen ist, ein Ideal [156]). Der Staat kann immer nur versuchen, an dieses Ideal möglichst nahe heranzukommen. Seinen Absichten über die zu erfordernde Unterstützung gibt der verwaltende Staat durch Gebote und Verbote Ausdruck. Die Unterstützung durch den einzelnen Staatsuntertan besteht dann in Befolgung dieser Gebote und Verbote. In der Uebertretung der Gebote und Verbote besteht die Unterlassung der geforderten Unterstützung. Diese Unterlassung ist die Verwaltungswidrigkeit [157]). Diese Durchkreuzung des Verwaltungszweckes, die in der Unterlassung der geforderten Unterstützung liegt, ist das materielle Element der Verwaltungswidrigkeit [158]). Diese Verwaltungswidrigkeit ist der Rechtswidrigkeit gegenüberzustellen. Und

---

[152]) vgl. Otto Mayer in VA 11, 348.
[153]) Erik Wolf in Festgabe für Frank, Bd. II, 516.
[154]) G. Jellinek, StaatsL. 255.
[155]) Scheler, 565/566.
[156]) Goldschmidt in GoltdArch. 49, 85.
[157]) Ders. in VerStrR. 548.
[158]) Ders. GoltArch. 49, 84.

zwar liegt „der entscheidende Qualitätsunterschied" „nicht so sehr in der Natur des angegriffenen Gutes als in der Eigenart des angreifenden Täters" [159]).

Die Normen des Justizstrafrechts, die im Rechtsbereich des Staates beheimatet sind, richten sich an die Individualpersönlichkeit, die des Verwaltungsstrafrechts an die Gliedpersönlichkeit [160]).

Die Normen des Justizstrafrechts stellen Verletzungs- und Gefährdungsverbote dar, deren Uebertretung stets eine Rechtsgüterverletzung oder -Gefährdung in sich einschließt und sich daher als ethisch-rechtliche Pflichtverletzung darstellt. Diese Pflichten sind Anforderungen, die vom Standpunkt der Gesellschaft an ihre Mitglieder als an vernünftig wollende Individuen gestellt werden. Sie wenden sich an den Menschen als Einzelpersönlichkeit. Und wer ihnen zuwiderhandelt, der handelt gegen die „innere ethische Ueberzeugung", gegen die „sittlichen Wertvorstellungen der Allgemeinheit" [161]). Er ist unsozial, antisozial. Er handelt U n r e c h t [162]).

In den Normen des Verwaltungsstrafrechts dagegen kommt nicht die innere Macht gemeinsamer Ueberzeugung gegenüber dem Individuum, sondern die äußere Macht des Verbandes gegenüber seinem Mitglied zum Ausdruck. Sie wenden sich an den Menschen in seiner Eigenschaft als Mitglied des Volksganzen. Ihre Uebertretung ist nicht in jedem einzelnen Fall ethisch-rechtliche Pflichtverletzung, sondern U n g e h o r s a m gegenüber dem rechtlich sanktionierten Verwaltungsbefehl. Wer ein Verwaltungsunrecht, eine Wohlfahrtsgüterverletzung begeht, der zeigt lediglich einen Mangel an sozialem Eifer. Er ist kein antisozialer und gefährlicher, sondern ein unter Umständen zwar gemeinschädlicher, in der Regel jedoch nur gemeinläßlicher Mensch [163]).

Ein kleines Beispiel mag das noch etwas deutlicher machen. In einer PVO ist bestimmt, daß es in den Sommermonaten verboten ist, im Wald zu rauchen. Wird nun ein Wanderer mit einer brennenden Zigarre vom Förster angetroffen, so ist ihm noch keine ethisch-rechtliche Pflichtverletzung vorzuwerfen. Auch ist durch sein Verhalten noch kein Rechtsgut gefährdet oder verletzt. Er unterstützt den Staat jedoch nicht bei seinem Bemühen um das öffentliche Wohl. Daher begeht er kein Unrecht, sondern eine Verwaltungswidrigkeit. Wenn aber diese Wanderer durch seine Unachtsamkeit einen Waldbrand herbei führt, dann hat er nicht

[159]) So Wolf a. a. O. 545 unter Bezugnahme auf Goldschmidt.
[160]) Goldschmidt in Koch-Festschrift 423.
[161]) Ders. im Gegenentwurf 320.
[162]) Wolf a. a. O. 525.
[163]) Ders. a. a. O. 526.

mehr nur gemeinläßlich gehandelt, sondern unrecht. Denn nun hat er die Rechtsordnung verletzt. Er hat ein Unrecht begangen.

Die Normen, gegen die sich das Verwaltungsunrecht richtet, sind in erster Linie staatliche Befehle. Und als solche „Richtungs-" oder besser „Ordnungsnormen"[164]), da sie dem Ordnungs- und Wohlfahrtsbereich des Staates entnommen sind. Sie haben den Wohlfahrtszwecken zu dienen und nicht den Rechtszwecken. Damit erklärt sich auch eine weitere Eigenart dieser Normen. Wohlfahrtsgüter sind Gegenwartsgüter; ihre Verwirklichung hat Sinn nur für die Gegenwart. Sie ist stets an eine bestimmte, eben „zu fördernde" Person oder Situation gebunden[165]). Mit dem Status und den Anschauungen ändern sich auch ihre Aufgaben. PVOen enthalten darum fast stets zeitliches, an die äußeren Umstände zur Zeit ihres Erlasses gebundenes Recht.[166]). Sie müssen sich dem jeweiligen Bedürfnis des öffentlichen Wohles anpassen[167]). Daher ist auch nicht ein für alle Mal eine starre Grenze zwischen Rechts- und Verwaltungsdelikt zu ziehen, es findet vielmehr ein ständiger „Abschichtungsprozeß" statt[168]).

Es bleibt noch zu fragen übrig, wie sich das, was oben[169]) über die Rechtssatzeigenschaft der PVO gesagt wurde, vereinen läßt mit ihrem Hereingestelltsein in den Wohlfahrtsbereich.

Nicht jeder Rechtssatz muß von vornherein dem Rechtsbereich des Staates angehören. Es ist das vielmehr eine in gewisser Hinsicht äußerliche Bestimmung. Rechtssätze können den verschiedenen Wertbereichen des Staates angehören. Warum sollte es nicht möglich sein, sich einen Rechtssatz vorzustellen, der seinem inneren Bereich nach in die Machtsphäre des Staates gehört? Gerade der Rechtsstaat hat das Bemühen, seinen Normen den Charakter von Rechtsnormen zu geben[170]), ohne daß damit schon Endgültiges über ihren materialen Inhalt ausgesagt ist. Und wenn wir oben die PVO als Rechtssatz bezeichneten, so sollte damit nicht gesagt sein, daß sie nun auch in den Rechtsbereich des Staates, den Bereich der Gerechtigkeit, deren Schutz Normen dieses Raumes dienen sollen, gestellt sind. Sie findet ihre Stellung vielmehr im Wohlfahrtsbereich des Staates. Denn PVOen „streben doch in ihrem tiefsten Wesen nicht so sehr den Schutz der Ver-

---

164) Marschall v. Bieberstein 116, Anm. 348.
165) Wolf, a. a. O. 524.
166) vgl. das sehr instruktive Urteil des OVG in JW 1934, 64.
167) Goldschmidt, Verwaltungsstrafrecht 549.
168) Ebendort 548.
169) vgl. S. 24.
170) Wolf a. a. O. 536.

waltungsgüter als Rechtsgüter, d. h. um des Gerechtigkeitswertes willen an, als den Schutz dieser Güter wegen der in ihnen verkörperten Verwaltungsinteressen, um des Wohlfahrtswertes willen." [171]).

Gierke [172]) hat einmal gesagt, Rechtssätze sind Normen, die nach der erklärten Ueberzeugung einer Gemeinschaft das freie Wollen äußerlich in unbedingter Weise bestimmen sollen. Wenn man den Rechtssatz so definiert, dann ist allerdings schon etwas über seinen materialen Inhalt ausgesagt. Dann ist er in den Rechtsbereich hineingestellt. Denn wir haben ja oben gerade als Charakteristikum der Normverletzung des Justizstrafrechts festgestellt, daß bei ihnen sehr stark das ethische Moment, das bei Gierke als Ueberzeugung einer Gemeinschaft erscheint, mitspricht. Ein solcher Rechtssatz wäre auch seinem inneren Gehalt nach Rechtssatz im wahrsten Sinne des Wortes. Unsere Herausstellung des Begriffes füllte aber diesen inneren Raum noch nicht aus. Sie behielt bewußt die Gestalt einer mehr äußeren Definition. Und daher ist es auch kein Widerspruch, wenn wir sagen, daß derartige Verwaltungsbefehle, wie wir sie im Verwaltungsstrafrecht finden, die Form von Rechtssätzen (auf dem Gebiet der Verwaltung) haben können. Sie können Rechtsverordnungen sein [173]). Aber die Verletzung dieser Normen ist Verwaltungswidrigkeit. Denn eine Verletzung von Normen, die dem Verwaltungsbereich entstammen, kann nur eine Verwaltungswidrigkeit sein. „Nicht weil und soweit die Norm des Verwaltungsstrafrechts Rechtssatz ist, sondern obgleich sie es ist, weil und insoweit sie Verwaltungsbefehl ist." [174]).

Daher scheidet auch die Denkschrift des preußischen Justizministers den polizeilichen Ungehorsam aus dem Entwurf eines StGB aus, da das StGB nur dem Schutz gegen die Rechtsverletzungen im eigentlichen Sinn des Wortes dienen soll [175]).

Dadurch, daß sie Rechtssatz ist, wird die Norm nicht ihrer gleichzeitigen Eigenschaft, Verwaltungsbefehl zu sein, entkleidet.

Dieses Gebilde, das Kind einer Mischehe [176]), das aus Rechtssatz und Verwaltungsbefehl eine Mischung darstellt, ist der Verwaltungsstrafrechtssatz. Die PVO ist daher ein solcher Verwaltungsstrafrechtssatz. Was aber ist die Rechtsfolge, die auf die Uebertretung eines solchen Satzes gesetzt ist?

[171]) Ebendort.
[172]) DPrivR., I, 113.
[173]) Goldschmidt in GoltdArch. 49, 87.
[174]) Ders.
[175]) S. 112; vgl. auch Wolf, Krisis und Neubau des Strafrechts 33.
[176]) Goldschmidt in GoltdArch. 49, 87.

Es wäre lächerlich wollte man in der Geldstrafe, die z. B. wegen unterlassenen Raupens[177]) verhängt wird, die „gerechte Sühne" als „Vergeltung" für einen begangenen Rechtsbruch erblicken. Aber auch, wenn man die Theorie zu Grunde legt, die Strafe habe einen Erziehungs- oder Sicherungszweck, wird man für den Verwaltungsstrafrechtssatz zu einem absolut unbefriedigenden Ergebnis kommen[178]).

Der Sinngehalt einer Verwaltungsstrafe ist vielmehr der eines Zuchtmittels. Es soll „zur Ordnung gerufen" werden[179]). Denn das Verwaltungsdelikt besteht in der Mißachtung, dem Ungehorsam gegen eine Anordnung der Verwaltung in Rechtssatzform, die den Untertan zu besonderer Leistung auffordert. Er hatte die Pflicht, die Wohlfahrt durch seine Handlung zu fördern, den verwaltenden Staat in dessen Aufgabe zu unterstützen[180]). Und diese Pflicht versäumte er. Daher knüpft die Verwaltungsstrafe an diese Unterlassung an. Der durch die Anordnung aufgerufene Staatsbürger soll sich auf seine Pflicht besinnen. Daher ist diese Strafe eine Verwaltungsmaßregel, die den Normen des Verwaltungsstrafrechts die nötige Autorität verleihen soll. Sie hat überwiegend die Bedeutung eines Züchtigungsmittels, die dem Bestraften als Mahnung zu Vorsicht und Gehorsam dienen soll[181]). Sie muß ihren Grund in ihrer Zweckmäßigkeit für die Aufgaben der Verwaltung suchen.[182]). Daß dabei Formen gewählt werden können, in denen auch die Kriminalstrafe sich ausdrückt, kann am Sinngehalt der Verwaltungsstrafe nichts ändern[183]).

Wenn wir nach diesen Betrachtungen nun diese Strafe in das eingangs entwickelte System der Strafen unseres geltenden Rechts eingliedern wollen, so wird klar, daß es sich hierbei nur um eine Ordnungsstrafe handeln kann. Denn nur ihr Sinn entspricht dem einer Rechtsfolge wegen Uebertretung einer Norm des Verwaltungsstrafrechts.

Es sollte im Vorstehenden gezeigt werden: Die PVO ist Rechtssatz. Sowohl heute, wie vor der Neuregelung und Neugestaltung durch das PVG. Aber sie füllt diesen in einer bestimmten Hinsicht äußerlichen Begriff mit einem anderen Leben aus. Vor der Neuregelung war man den Weg gegangen, den auch das

---

177) vgl. oben S. 25 Anm. 140.
178) vgl. Wolf a. a. O. S. 519 und oben S. 3.
179) Ders. a. a. O. 585.
180) Ders. a. a. O. 545.
181) Umhauer 73.
182) so schon L. v. Stein VerwL. IV, 44.
183) vgl. oben S. 3.

StGB in seinem 29. Abschnitt eingeschlagen hat, „das ganze Normensystem des Verwaltungsgüterschutzes als ein großes Rechtsgut, die öffentliche Ordnung, aufzufassen und unter Kriminalstrafschutz zu stellen“ [184]). Das PVG hat etwas anderes dafür eingeführt. Es hat die PVO herausgelöst aus dem Kriminalrecht, indem es als schutzwürdiges Gut die Verwaltung als solche statuierte. Eine Zuwiderhandlung gegen eine PVO ist nicht mehr Verletzung eines Rechtsgutes, sondern eines Verwaltungsgutes.

2. Nachdem wir so versucht haben, die PVO als Norm des Verwaltungsstrafrechts zu entwickeln und zu zeigen, daß dieser Norm die Ordnungsstrafe als die einzig gemäße Rechtsfolge entspricht, bleibt noch eines übrig. Wir müssen untersuchen, ob es denn nun auch dem Gesetz gelungen ist, das ZG als Ordnungsstrafe zu normieren. Denn ist das nicht der Fall, so wäre die Gemäßheit von Norm und Rechtsfolge nicht gegeben [185]), und damit würde ein unlösbarer Widerstreit, eine „Spannung“ im Gesetze sich finden [186]). Wir haben daher jetzt die zu Beginn dargestellten Theorien auf ihre Richtigkeit hin zu untersuchen.

a) Gegen die Auffassung, das ZG sei reines Zwangsmittel, hat sich das Kammergericht mit — wie wir glauben — so treffenden Ausführungen gewandt, daß diese Ansicht nicht mehr haltbar erscheint. Was das KG über die §§ 33 Abs. II und 55 Abs. IV ausführt, spricht so sehr gegen ein „Zwangsmittel“, daß man im negativen Teil, d. h. der Verneinung des Zwangsmittelcharakters, dem Urteil unbedingt folgen kann und muß.

Schon im Gesetz selbst findet sich ja ein Widerspruch. Denn in ministeriellen PVOen kann nach wie vor kriminelle Strafe angedroht werden (§ 33 Abs. I Satz 4 PVG.) Wie läßt sich das erklären, wenn man der Ansicht ist, daß grundsätzlich PVOen den Sühngedanken nicht berücksichtigen dürfen, da er im Widerspruch mit § 14 steht [187]) und ihre Befolgung daher nur mit den Mitteln des Verwaltungszwanges durchzusetzen ist? Die rechtspolitische Erklärung, daß in diesen PVOen meist Angelegenheiten umfangreicherer Art geregelt wären [188]), ist völlig unerheblich, — genau so, wie die Begründung, das ZG sei eingeführt, um den Folgen der Uebertretung von PVOen den Charakter der Strafe zu nehmen, damit die Vorstrafen zu einem großen Teil aus der Welt zu schaffen und das Vertrauen zur Justiz wieder herzustellen [189]) als völlig

[184]) so Wolf a. a. O. 536.
[185]) vgl. oben S. 16.
[186]) Waldecker PolR. 2.
[187]) vgl. Bumke 15.
[188]) Begr. zu VII. Abschnitt PVG. Text S. 179.
[189]) Grzesinski im Polizei 1930. 351.

rechtlich unerheblich angesehen werden kann. Praktisch mögen ja derartige Erwägungen sehr bedeutsam sein, für die Frage nach der Rechtsnatur des ZG sind sie jedoch ohne Bedeutung. Auch der Hinweis, Angelegenheiten, die den ministeriellen PVOen vorbehalten bleiben sollten, seien oft krimineller Natur [190]), kann nicht durchschlagen. Ja, er widerlegt diese Theorie sogar. Denn entweder darf im Rahmen des § 14 der Sühnegedanke Berücksichtigung finden oder nicht. Aus dieser Besonderheit der ministeriellen PVOen geht vielmehr hervor, daß, da ja diese PVOen nicht aus dem allgemeinen Rahmen des Polizeiverordnungsrechtes herausgenommen sind, die Rechtsfolge für Uebertretungen sehr wohl auch den Sühnegedanken berücksichtigen kann [191]).

Wollte man ferner das ZG als reines Beugemittel auffassen, so würde sich eine Reihe von Fällen ergeben, deren Lösung durchaus unbefriedigend sein würde und keinesfalls im Sinne des Gesetzes läge. Schäfer [192]) führt als Beispiel ein Urteil des KG an. Dort unterläßt ein Hauseigentümer, das Treppenhaus nach Eintritt der Dunkelheit zu beleuchten. Bevor die Polizei ein ZG festsetzt — dieses Verhalten stellt ja eine Zuwiderhandlung gegen eine PVO, die die Hausbeleuchtung anordnet, dar — stürzt ein Hausbewohner auf der unbeleuchteten Treppe. Nach diesem Vorfall wird fortan das Haus regelmäßig beleuchtet, und der Eigentümer verkauft es bald darauf, um sich nie wieder ein Haus zu kaufen. Von einem polizeiwidrigen Zustand kann also nicht mehr die Rede sein. Es wäre aber unbefriedigend und unverständlich, wenn in einem solchen Fall von der Festsetzung des ZG Abstand genommen würde. Und doch dürfte nach der Auffassung, das ZG sei reines Zwangsmittel, eine derartige Festsetzung nicht mehr vorgenommen werden dürfen. Denn der polizeiwidrige Zustand ist beseitigt — das Haus ist beleuchtet; eine nochmalige Zuwiderhandlung kann nicht in Betracht kommen — das Haus ist verkauft.

Kerstiens führt einen anderen Fall an, aus dem sich ergibt, daß auch er das ZG nicht mehr als reines Zwangsmittel ansieht [193]). Wie wäre es, meint er [194]), wenn ein ZG auf Grund einer PVO festgesetzt würde, die am Tage nach der Festsetzung außer Kraft gesetzt werden würde. In diesem Fall kann in dem ZG ein Beugemittel für die Zukunft nicht mehr gesehen werden, „es hat vielmehr den Charakter einer Bestrafung für eine in der Vergangenheit liegende Polizeiwidrigkeit."

190) vgl. statt aller KKK zu § 33.
191) Waldecker PolR. 44.
192) RVBl. 1931, 991.
193) vgl. oben bei Anm. 77 ff. auf S. 14.
194) RVBl. 1931, 312.

Auch Goldschmidt sieht das ZG als reines Zwangsmittel an [195]). Er sagt, nach der Regelung des PVG sei die PVO kein Rechtssatz mehr. Was dagegen zu sagen ist, ist bereits oben [196]) gesagt worden. Aus seiner Behauptung heraus folgert Goldschmidt nun, die Begründung wolle mit den Worten: „PVOen entspringen der Polizeihoheit des Staates" [197]) sagen, sie seien lediglich Anordnungen der Verwaltung, wie die Vf auch, und daher sei zu ihrer Durchsetzung nur ein Zwangsmittel zulässig. Dieser Beweisführung vermögen wir uns nicht anzuschließen. Wir glauben vielmehr, daß die Begründung mit dem Wort „Polizeihoheit", das sie in Gegensatz stellt zur Justizhoheit, nur das ausdrücken will, was wir mit „Verwaltungs-" und „Rechtsbereich" des Staates umschrieben haben. Es soll damit gesagt werden, daß das Polizeiverordnungsrecht dem Verwaltungsbereich des Staates entspringt. In diesem Bereich ist aber die Verwaltungsstrafe beheimatet, wie wir oben darzutun versuchten [198]). Daher ist u. E. die Folgerung Goldschmids, das ZG sei reines Zwangsmittel, nicht haltbar.

b) Nun könnte eingewandt werden: Ja, wenn das ZG kein Beugemittel ist, warum ist es denn dann nicht Strafe im eigentlichen Sinn, Kriminalstrafe, wie es das KG will? Wir glauben, daß aus unseren Darlegungen über die Rechtsnatur der PVO hervorgegangen ist, daß eine Zuwiderhandlung gegen sie ein Verwaltungsunrecht, einen Ungehorsam gegenüber einem Befehl der Verwaltung darstellt.

c) Die einzig gemäße Folge für eine Zuwiderhandlung gegen einen solchen Verwaltungsstrafrechtssatz ist aber die Ordnungsstrafe.

Beling macht hiergegen nun geltend, der Begriff der Ordnungsstrafe sei zu verwaschen [199]). Er sei nicht so klar, daß man ihn isolieren könne. Auch er gehöre vielmehr zum eigentlichen Strafbegriff des Reichsrechts. Demgegenüber ist jedoch daran festzuhalten, daß im Reichsrecht diesem Begriff sehr wohl eine formale Bedeutung zukommt [200]). Das ergibt sich aus der VO vom 6. Februar 1924 noch deutlicher als aus der Begründung zum Entwurf eines EG zum ADStGB, der mit diesem Begriff als einem feststehenden rechnet [201]).

[195]) ZStrW. 52, 498.
[196]) vgl. oben S. 23 ff.
[197]) Amtl. Begr. zu § 33.
[198]) vgl. oben S. 23 ff.
[199]) JW 1932, 1774.
[200]) Goldschmidt in ZStrW. 52, 524.
[201]) vgl. oben S. 4.

Allerdings ist auch nicht allen Ausführungen, die das ZG als Ordnungsstrafe behandeln, zuzustimmen. Zwar gehen sie meist, wie ja auch aus den oben angeführten Beispielen hervorgeht, von den praktischen Folgen aus, ohne überhaupt eine theoretische Grundlegung zu versuchen. Aber auch hier findet sich manches, was man nicht unterschreiben kann.

So ist Schäfer nicht zuzustimmen bei der Auslegung des § 76 Abs. II (in der ersten Fassung: „Unberührt bleiben PVOen, deren Uebertretung in Gesetzen mit Strafe bedroht ist") [202]). Allerdings wird diese Bestimmung darauf zurückgeführt, daß man den Anhängern der Theorie von der Ordnungsstrafe entgegenkommen wollte und für sie die Schwierigkeiten beheben wollte, die sich ohne diese Bestimmung für ihre Auffassung ergeben hätten [203]). Denn nach ihrer Meinung dürfte ja in manchen Fällen wegen des Satzes „ne bis in idem" ZG neben Strafe nicht verhängt werden. Dann nämlich, wenn das ZG Ordnungsstrafe ist. Dieser Abs. II wurde jedoch durch VO vom 3. September 1932 (Ges.S. S. 283) im § 33 der VO aufgehoben. Demgemäß wurden auch die Ausführungsbestimmungen zum PVG durch RdErl. des MdI. vom 19. September 1932 [204]) dahin geändert, daß nun ZG und kriminelle Uebertretungsstrafe in PVOen, deren Uebertretung in Gesetzen mit Strafe bedroht ist, gleichzeitig angedroht werden können. Es solle jedoch grundsätzlich nur einer der angedrohten Rechtsnachteile zur Anwendung gebracht werden. Diese Aenderung liegt im Sinne der Auffassung, das ZG sei reines Zwangsmittel [205]). Durch VO vom 7. März 1933 (GesS. S. 43) ist jedoch wieder in Art. X Ziffer 4 der VO ein neuer Abs. I zu § 76 PVG eingeführt worden, und zwar in einer Fassung, die dem Kommentar von Schäfer wörtlich entnommen ist. Allein man darf darauf nicht solches Gewicht legen, wie Schäfer es tut, wenn er sagt: „in diesem § 76 Abs. II ist der entscheidende Schritt zur Ordnungsstrafe zu erblicken." [206]). Es scheint vielmehr hierbei ein mehr praktisches Moment im Vordergrund zu stehen. Das PVG sollte eine Erleichterung bringen, wie ja schon daraus hervorgeht, daß der Zuwiderhandelnde nicht mehr vorbestraft im kriminellen Sinne sein soll, sondern eines Polizeiunrechts [207]) wegen mit einer Ordnungsstrafe

[202]) Erl. zu § 33 PVG.
[203]) KKK 391.
[204]) MBliV 1932, 953.
[205]) MBliV 1932, 990.
[206]) RVBl. 1931, 990.
[207]) dieser Ausdruck ist für das PVG von Schnizker, Kommentar 35 wieder eingeführt worden.

belegt. Es würde aber praktisch eine ungeheure Erschwerung bedeuten, wenn nun statt einer Strafe, wie es bisher war, auf ein Mal ZG und Strafe auferlegt würden. Abgesehen davon, daß das in den Fällen, in denen das ZG Ordnungsstrafe ist, ein Widerspruch gegen den Satz „ne bis in idem" wäre, und damit ungültig, würde es in den Fällen, in denen es zulässig wäre, eine durch nichts gerechtfertigte Mehrbelastung der Staatsbürger sein. Und die sollte gerade vermieden werden. Man kann sehr wohl zugeben, daß § 76 Abs. II notwendig war für alle die Fälle, in denen das ZG Ordnungsstrafe ist; aber eine so entscheidende Bedeutung vermögen wir ihm nicht beizulegen.

Der Widerspruch, der sich ergeben hatte, wenn man das ZG als Zwangsmittel auffaßt, daß nämlich in den ministeriellen PVOen Kriminalstrafen angedroht werden können, löst sich jetzt. Wir wiesen oben darauf hin, daß sich zwischen Kriminaldelikt und Verwaltungsunrecht eine starre Grenze nicht finden lasse[208]). Daß vielmehr ein ständiger „Abschichtungsprozeß" stattfinde. Daher läßt es sich mit der Annahme, das ZG sei Ordnungs(Verwaltungs-)strafe, durchaus vereinbaren, daß in PVOen, die zum Schutze eines Rechtsgutes erlassen sind, also Angelegenheiten krimineller Art regeln[209]), auch die Androhung von Strafen im eigentlichen Sinn des Wortes vorgesehen sind. Daß es gerade die ministeriellen PVOen sind, denen dies vorbehalten wurde, ist kein Zufall. Denn diese, oft sehr schwierige Scheidung sollte nur einer Stelle übertragen werden, die auch wirklich höchste Verantwortung hat.

Der entscheidende Ansatzpunkt, von dem aus allein man zu einer Lösung der Streitfrage gelangen kann, liegt in der Auffassung der PVO. Nimmt man, wie wir, an, sie sei Verwaltungsstrafrechtssatz, so gelangt man zu der Folgerung, daß dann auch die Rechtsfolge für die Uebertretung eines solchen Satzes nur die Ordnungsstrafe sein kann[210]).

---

[208]) vgl. oben S. 29.
[209]) Begr. zum VII. Abschnitt a. a. O.
[210]) vgl. auch Goldschmidt in ZStW. 52, 520.

Schrifttum.

A) Schriften über das Zwangsgeld.

(Es wurde versucht, eine möglichst vollständige Uebersicht über das sehr zahlreiche Schrifttum zum ZG zu geben; daher erscheinen auch nicht alle der hier aufgeführten Aufsätze in der Arbeit.)

Beling: Anmerkung zum Urteil des KG in JW 1932, 1774.

Bovensiepen: Das neue preußische PVG in DRZ 1931, 241.

Bühler: Die Bestimmungen über das ZG ungültig? in Polizei 1931, 547.

Bumke: Ausgewählte Entscheidungen des StGH Heft 8, 1932 (s. a. Lammers-Simon).

Cohn: Zum PVG in Justiz VII (1931/32) 135.

Drews-Lassar: Das PVG in v. Brauchitsch, VerwGes. für Preußen, XXII. Aufl. 1931.

Drews: Das preußische Polizeirecht IV. Aufl. 1933, I. Aufl. 1927.

Drews: Der Entwurf eines PVG in RVBl. 1931, 2.

Dronsch: ZG und Ersatzzwangsmittel in PVOen in RVBl. 1931, 925 und 992.

Eisentraut: Preußische PVOen, PVfen und pol. Strafvfen in Staats- und Selbstverwaltung 1931, 465.

Friedrichs: PVO und ZG in GoltdArch. 75 (1931), 321.

Friedrichs: Das PVG, II. Aufl. des Kommentars von 1911, 1932. Nachtrag 1934.

Goldschmidt: Die Rechtsgültigkeit des ZG, ein Rechtsgutachten in ZStrW. 52 (1932) 479.

Goldschmidt: Das Urteil des StGH betr. ZG in RVBl. 1932, 981.

Grüttner: Was bedeutet die Aufhebung des § 76 Abs. II? in JW 1932, 3230 und JW 1933, 1168.

Grzesinski: Polizeiverwaltungsreform und einheitliches Polizeirecht in Preußen in Polizei 1930, 351.

Hamburger: Zweifelsfragen im PVG in Polizei 1931, 127.

Hofacker: Das Urteil des StGH über §§ 33/76; ein Beitrag zur Trennung der Justiz von der Verwaltung in VerwArch. 37 (1932) 384.

Hofacker: Zur Rechtsgültigkeit der §§ 33/76 in RVBl. 1932, 364.

Jahrbücher für Entscheidungen des KG in Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit (JFG.Erg.) 11, 236.

Walter Jellinek: Reichsgründung und Verwaltungsrecht in RVBl. 1931, 41.

Walter Jellinek, Kritische Bemerkungen zum Entwurf des PVG in RVBl. 1931, 121.

Kerstiens: Typische Fehler in PVOen in Polizei 1929, 422 und 563.

Kerstiens: Die ZG-Bestimmungen des neuen PVG ungültig? in Polizei 1931, 550.

Kerstiens: Die VO vom 17. März 1933 und das PVG in Polizei 1933, 153.

Kerstiens: Zur Gültigkeit des PVG in St. u. Selbstverw. 1932, 259.

Kerstiens: Zur Kritik des Entwurfs des PVG in RVBl. 1931, 310.

Kerstiens: Zur Kritik des PVG in RVBl. 1933, 181.

Kerstiens: Die preußischen Polizeireformgesetze und der Staatsrat in RVBl. 1931, 146.

Kerstiens: Das PVG in Staats- und Selbstverwaltung 1931, 329.
Kerstens: Die Gültigkeit der §§ 33/76 in RVBl. 1932, 341.
Kerstiens: Strafgerichtsbarkeit und PVG in DJZ 1931, 1493.
Kerstiens: Die Reform des Polizeirechts in Preußen in Verw.Arch. 36 (1931), 201.
Kerstiens: Das PVG mit Ausführungsbestimmungen 1934.
Kerstiens: Die preußische VO zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung und das PVG in RVBl. 1932, 767.
Klausener-Kerstiens-Kempner: Textausgabe mit Quellenmaterial (Text) 1931.
Klausener-Kerstiens-Kempner: Das PVG (KKK) 1932.
Klausener: Zur Polizeirechtsreform in Polizei 1930, 404.
Küchenhoff: Die Zwangsmittel der Polizeibehörden nach dem PVG in RVBl. 1931, 788.
Lammers-Simons: Die Rechtsprechung des StGH für das Deutsche Reich, Band V, 1931/32. (vgl. Bumke).
Mangold: Die preußische Polizeirechtsreform in Fischers Zeitschrift für Verwaltungsrecht 68 (1932) 289.
Richardt: Zum Entwurf des PVG in Preußische Gemeindezeitung 1931, 17.
Saarkamm: Das PVG in Zeitschrift des Verbandes preußischer Justizamtmänner 42 (1931) 196.
Schäfer-Wichards-Wille: Das PVG (Schäfer, PVG) 1931.
Schäfer: Das ZG nach dem neuen PVG in RJ 1931, 169.
Schäfer: Zweifelsfragen aus dem neuen PVG in Polizei 1931, 528.
Schäfer: Nochmals ZG und Ersatzzwangsmittel in PVOen in RVBl. 1931, 989.
Schäfer: Das PVG in JW 1932, 445.
Schäfer: Aenderungen des PVG in DJZ 1932, 1217.
Schäfer: Neue Aenderungen des PVG in DJZ 1933, 488.
Schnitzker: Das PVG 1931.
Schnitzker: Der Ausschluß des Rechtsweges vor den Strafgerichten nach §§ 33/76 in DJZ 1931, 1357.
Schnitzker: Die Folgen der Ungültigkeitserklärung der §§ 33/76 in DJZ 1932, 527.
Schnitzker: Der StGH für die Rechtsgültigkeit der §§ 33/76 in DJZ 1932, 990.
Schnitzker: Die Ausschaltung des KG in Landesstrafsachen in DJZ 1932, 1286.
Schnitzker: Zur Ungültigkeit der ZG-Bestimmungen des PVG in DJZ 1933, 354.
Schorn: Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der §§ 33/76 in LZ. 1932, 865.
Schorn, Das PVG und das Gebiet der pol. Strafverfügungen in JR 1931, 177.
Simon: Zum PVG in DJZ 1932, 599.
Sitzungsberichte des preußischen Landtags, 3. Wahlperiode, 1. Tagung.
Stienen: Strafrecht und Uebertretung in Goltd.Arch. 76, 261.
Stienen: Strafgerichtsbarkeit und PVG in DJZ 1931, 1299.
Stier-Somlo: Das PVG 1932.
Stölzel: Kann auf Grund einer älteren Straßen PVO ZG festgesetzt werden? in DJZ 1933, 903.

Thöring, Das PVG in kritischer Beleuchtung in Deutsches Polizeiarchiv 1931, 335.
Waldecker: Das neue preußische Polizeirecht 1932.
Waldecker: Zum PVG in Die Justiz VI (1930/31) 526.
Waldecker: Ist das ZG echte Rechtsstrafe oder Beugemaßnahme? in Ger. Saal 102, 65.
Westarp: Bericht über die Verwaltungsrechtsprechung in Reich und Länder VIII (1934) 24.
Wex: ZG in PVOen in JR 1932, 39.

B. Sonstiges Schrifttum.

Anschütz: Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz, II. Aufl. 1913.
Anschütz: Das Recht des Verwaltungszwanges in Preußen in Verw.Arch. I, 389.
Bilfinger: Das Reichsstatthaltergesetz in AOeR. NF. 24 (1934) 131.
Duguit et Monnier: Les constitutions et les principales lois politiques de la France, IV. Aufl. 1925.
E. A. Chr. (v. Stockmar): Studien über das preußische Staatsrecht II in Aegidis Zeitschrift für das deutsche Staatsrecht 1867, 201.
Feisenberger: Die Gefährdung der bürgerlichen und militärischen Strafrechtspflege in Archiv für Mil.Recht I, 113.
Fleiner: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechtes VIII. Aufl. 1928.
Förstemann: Prinzipien des preußischen Polizeirechts 1869.
Frank: Studien zum Polizeistrafrecht 1897.
Frank: in MIKV VII (1899) und XII (1905).
Frank: Die Ueberspannung der staatlichen Strafgewalt in ZStrW. 18, 733.
Friedrichs: Das Polizeigesetz von 1850, 1911.
Friedrichs: Die Ordnungsstrafe in HDR 1927, IV, 282.
Gerland: Einige Anmerkungen zu der Denkschrift des preußischen Justizministers in Deutsche Justiz 1934, 224.
Gierke, Deutsches Privatrecht 1, 1895.
Gneist: Die PVO in v. Holtzendorffs Rechtslexikon III. Aufl. 1881.
Gneist: Die Verwaltungsexekution in v. Holtzendorffs Rechtslexikon III. Auflage. 1881.
Goldschmidt: Das Verwaltungsstrafrecht 1902.
Goldschmidt: Begriff und Aufgabe eines VerwStrR. in DJZ. 1902, 212 und GoltArch. 49, 71.
Goldschmidt: Das Verwaltungsstrafrecht im Verhältnis zur modernen Staats- und Rechtslehre in Festgabe für Richard Koch 1903.
Goldschmidt: Deliktsobligationen des Verwaltungsrechts in MIKV XII (1905)
Goldschmidt: Was ist Verwaltungsstrafrecht in Deutsche Strafrechtszeitung 1914, 222.
Goldschmidt: Gutachten zum III. Deutschen Juristentag 1927.
Haenel: Studien zum Deutschen Staatsrecht II, 1888.
Heller und Wenzel: Der Begriff des Gesetzes in Veröff. der Vgg. D. StaatsR. IV (1928) 98.

Hepp: Kommentar über das württembergische StGB 1839.
Hofacker: Verhältnis der Exekutivstrafen zu den Kriminalstrafen in VerwA. XIV, 447.
Jahrbücher des Sächsischen OVG Band 27 (1924).
Jacobi: Die Rechtsverordnungen in Hdbch. d. Deutschen Staatsrechts 1929/32.
Jacobi: Die Verwaltungsverordnungen in Hdbch. d. Deutschen Staatsrechts.
Georg Jellinek: Gesetz und Verordnung, Neudruck 1914.
Walter Jellinek: Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung 1913.
Walter Jellinek: Verfassungsneubau in Reich und Länder VII (1933) 129.
E. Kaufmann: Verwaltung in v. Stengel-Fleischmanns Wörterbuch 3, II. Aufl. 1914.
Koellreutter: Grundriß der Allgemeinen Staatslehre 1933.
Köstlin: Neue Revision der Grundbegriffe des Kriminalrechts, 1845.
Krakenberger: Die rechtliche Natur der Ordnungsstrafe, 1912
Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, V. Aufl. 1911/14.
v. Liszt-Schmidt: Lehrbuch des Deutschen Strafrechts, 1, XXVI. Aufl. 1932.
v. Liszt: Ordnungsstrafen in v. Holtzendorffs Rechtslexikon III. Aufl. 1881.
Löwe-Rosenberg: Die Strafprozeßordnung, XIX. Aufl. 1934.
Marschall v. Bieberstein: Vom Kampf des Rechtes gegen die Gesetze 1927.
v. Martitz: Ueber den Begriff des konstitutionellen Gesetzes in Hirths Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1880, 227.
Otto Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht III. Aufl. 1924.
Otto Mayer: Das Verwaltungsstrafrecht von Goldschmidt in VerwArch. XI (1903) 348.
Georg Meyer: Der Begriff des Gesetzes in Grünhuts Zeitschrift VIII, 10.
Novum Corpus Constitutionum Prussico-Brandenburgensium. X (1801); XII (1822).
Peters: Polizeiverordnungen in Hue de Grais, Hdbch. der Verf. u. Verw. in Pr. XXIII. Aufl. 1926; XXV. Aufl. 1930.
Roedenbeck: Beiträge zur Erläuterung der Lebensbeschreibung Fr. W. I und Fr. II. 1836.
Rosin: Polizeiverordnungsrecht in Preußen, II. Aufl. 1895.
Rotering: Polizeiübertretungen und PVO-Recht, 1888.
Rotering: Polizeiunrecht und Königsbann in Groß' Archiv XXV (1906) 111.
Scheler: Der Formalismus in der Ethik und die materiale Wertethik, II. Aufl. 1921.
Schilling: Beiträge zur Entwicklung des Polizeibegriffs in VerwArch. II, 474.
Schlegelberger-Holtz-Kreutz: Das preußische Wassergesetz 2. IV. Aufl. 1931.
Karl Schmitt: Unabhängigkeit der Richter, ein Rechtsgutachten, 1922.
Karl Schmitt: Besprechung des Kommentars zur RV von Anschütz in JW 1926, 2271.
Karl Schmitt: Verfassungslehre, 1928.
Schoen: Die Verordnungen in Hdbch. der Politik III. Aufl. 1920.

Schröeder-v.Künßberg: Lehrbuch der Deutschen Rechtsgeschichte VII. Aufl. 1932.

Smend: Verfassung und Verfassungsrecht, 1928.

v. Stein: Die Verwaltungslehre, IV. Teil 1867.

Thoma: Der Polizeibefehl im badischen Recht I. 1906.

Trops: Begriff und Wert eines Verwaltungsstrafrechts. 1926.

Umhauer: Ein Beitrag zur Lehre vom Begriff und Wesen des Polizeidelikts 1904.

Verhandlungen des 26. Juristentages 1903.

Walter: Corpus juris Germanici antiqui MDCCXXIV (1824).

Wolf: Die Stellung der Verwaltungsdelikte im Strafrechtssystem in Beiträge zur Strafrechtswissenschaft, Festgabe für Frank, Band 2, 1930.

Wolf: Krisis und Neubau der Strafrechtsreform 1933.

Motive zu dem Entwurf eines StGB für den Nordd. Bund 1869.

Gegenentwurf zum Vorentwurf eines Deutschen StGB von Kahl usw. 1911.

Denkschrift zum E eines DStGB v. 1919. 1920.

Amtlicher E. eines AdStGB mit Begründung 1925.

E. eines ADStGB. RT-Drucksache 3390, III. Wahlp. 1927.

Amtlicher E. eines EG zum ADStGB nebst Begründung. RT-Drucksache 2070 IV. Wahlperiode 1930.

Nationalsozialistisches Strafrecht, Denkschrift des preußischen Justizmini- 1933.

Verhandlungen des Strafrechtsausschusses des RT (21. Ausschuß) Band II, IV. Wahlperiode 1928.

Lebenslauf.

Ich, Paul Schreiber, wurde am 3. Juli 1911 als Sohn des Rabbiners Dr. Hermann Schreiber und seiner Ehefrau Lotte, geb. Neumann, in Potsdam geboren. Ostern 1920 trat ich in das staatliche Viktoria-Gymnasium zu Potsdam ein, nachdem ich drei Jahre lang die städtische Vorschule besucht hatte, und bestand Ostern 1929 die Abiturientenprüfung. Ich studierte an den rechtswissenschaftlichen Fakultäten der Universitäten Freiburg i. Br. und Berlin. Im Juli 1933 meldete ich mich am Kammergericht zu Berlin zur ersten juristischen Staatsprüfung, die ich am 20. Dezember 1933 bestand.

Paul Schreiber.